

REVISTA DE LA ASOCIACION INTERAMERICANA DE PRESUPUESTO PUBLICO

Apartado Postal 8139 - Caracas 101 - Venezuela
Teléfono: 7817267 — Cables: PREPUB

COMITE EDITOR:

Antonio Amado (Brasil); Arnoldo Belteitón (Guatemala); José Bustani H. (México); Jorge Irisity (Uruguay); Jorge Israel (Chile); Jorge A. Nardacchione (Argentina); Jorge Ripa (Argentina); José Vte. Rodríguez A. (Venezuela); Luis Rodríguez M. (Venezuela); Tildo Tombini (Brasil) y Lee Ward (Chile).

Secretario del Comité Editor: Jorge Irisity.

Distribución:

CENTRO DE DOCUMENTACION DE ASIP

Edificio Capriles - Oficina 2102 - Plaza Venezuela - CARACAS

Secretaria: Srta. Lily Hales

ASOCIACION INTERAMERICANA DE PRESUPUESTO PUBLICO

CONSEJO DIRECTIVO (PERIODO 1973/1975)

Presidente:

Sr. José Vte. Rodríguez Aznar (Venezuela)

Vice-Presidente:

Sr. Gustavo Acuña (Chile)

Secretario:

Sr. Bolívar Lupera (Ecuador)

Vocales:

Sres. Alcibiades Sáenz (Perú); Vladimiro Arellano (Chile); Antonio Amado (Brasil); y Abdiel Julio (Panamá).

Suplentes:

Sres. Ramiro Cabezas (Bolivia); Jorge Irlsity (Uruguay); José Bustani (México); Jorge Estupiñán (Ecuador); Juan C. Vinelli (Perú); y Lee Ward (Chile).

**REVISTA DE LA
ASOCIACION
INTERAMERICANA
DE PRESUPUESTO
PUBLICO**

Los trabajos y artículos de esta publicación pueden ser reproducidos total o parcialmente con mención de autor y referencia expresa de haber sido tomados de la Revista de la Asociación Interamericana de Presupuesto Público (ASIP).

S U M A R I O

	<u>Pág.</u>
1. EDITORIAL	
— Investigación Fiscal y Presupuestaria	9
2. TEMAS	
— Metodología de Presupuestación de los Programas y sus Partes Componentes , por Antonio Amado	13
— Plan para la Formulación de un Presupuesto por Programa Provincial (Argentina), por Carlos A. Villafañe y Mario Alberto Ricci	39
— El Presupuesto Integrado de las Empresas del Estado , por Osvaldo Albano	55
— Algunas Consideraciones sobre la Reforma Administrativa en Venezuela , por Luis Rodríguez Mena	123
— Características de la Política Fiscal Argentina , por Pedro Dudiuk y Jorge Nardacchione	179

Editorial

Investigación Fiscal y Presupuestaria

Está de actualidad el análisis de los problemas de la economía mundial y su incidencia en la vida económica y social de cada país.

La crisis que afloró en 1973 ha producido desequilibrios y alteraciones en materia de intercambio comercial, posiciones de endeudamiento internacional, sistemas de abastecimiento, ocupación, canalización de inversiones, etc. La situación monetaria y fiscal ha adquirido peculiares características. En general, como en todo período recesivo, el sector público ha recibido la presión de los requerimientos sociales y al mismo tiempo ha visto menguar sus recaudaciones por los efectos directos de la crisis en el sistema tributario y —adicionalmente— por las políticas de liberalización de la carga impositiva dispuestas para condicionar la recuperación. La crisis ha generado efectos secundarios y ulteriores sobre el sistema económico, que se expresan en importantes cambios en la ocupación de factores, en el costo relativo de éstos y, en lo que es más visible: en los índices de precios.

En el área de las economías en donde coexiste la gestión privada y pública, surge en estos momentos preocupación por la inflación. Es esta una vieja y conocida dolencia ya diagnosticada en los países subdesarrollados, que ahora se ha generalizado en los países que forman el centro de la economía mundial.

Sin que en cada país hayan sido superadas las causas estructurales generadoras de los desequilibrios internos en los que se ha apoyado la inflación endémica de su evolución económica, los países de América Latina son ahora golpeados duramente por los efectos de la inflación "importada". En estricto apego a la verdad, este fenómeno no es nuevo.

El pausado deterioro de los términos de intercambio que por largos años perjudicó a las economías de América Latina, ha sido en buena parte una solución de "exportación" de inflación de los países centro a los subdesarrollados, en la que aquellos mantenían en equilibrio sus economías y los países subdesarrollados absorbían el cociente importado de inflación en su ya intrínsecamente compleja y desequilibrada situación económica y social. De ello derivó la también sistemática acumulación de riquezas en los países centro de la economía mundial en detrimento de los del área del subdesarrollo, y la protesta reiterada de éstos en la denuncia de que en la lucha por el desarrollo las distancias entre países ricos y pobres se extienden antes que acortarse.

Hoy, la tasa inflacionaria de los países centro, por su magnitud, no puede trasladarse al exterior sin antes dejar dentro de las propias economías graves efectos y —por otro lado— la cuota que se traslada no puede ser absorbida tan desapercibidamente como antes, por los sistemas económicos de los países retrasados.

En estas circunstancias todo el mundo está preocupado por la inflación.

En las grandes economías desarrolladas esa preocupación es evidente. Se expresa en medidas restrictivas internas, en

normas de protección externas, y en la permanente presencia del tema, todo dentro de un clima de medidas para la "recuperación nacional". Esto ocurre en los países industrializados.

Pero ¿cuál es la preocupación en los países de América Latina? En primer lugar, parece ser que por tratarse de una área —salvo excepciones— endémicamente habituada a altos ritmos de inflación, el hecho no angustia tanto. En segundo lugar, da la impresión de que aceptando como inmutables las ataduras de hecho y la dependencia respecto a la suerte de las economías centro, se espera de la recuperación de aquéllas para salir del paso. En tercer lugar, cuando se actúa aplicando líneas de solución se utilizan correctivos similares a los que pretenden ser válidos para los modelos de economías desarrolladas. En la tónica de alguna de estas opciones de conducta se expresan también propósitos de otro signo, con preocupación nacional, que en algunos casos ensayan medidas aisladas no siempre coherentes y en general sin fuerza para compensar factores externos. En la realidad, tales inquietudes aisladas carecen del apoyo de un análisis técnico-teórico autónomo de las corrientes que se gestan y nacen en otras realidades.

Es a nuestro juicio importante traer a colación estas consideraciones sobre el tema de la inflación en la oportunidad en que el V Seminario Interamericano de Presupuesto, que se estará realizando en Quito cuando este número esté en imprenta, tiene en su temario el punto II: "Política fiscal y estabilidad económica". Se trata de analizar la forma más adecuada de definir los efectos de la política presupuestaria y el manejo del presupuesto como instrumento de incidencia en la coyuntura para evitar la agudización de los desequilibrios y en lo posible compensarlos.

El problema de la estabilidad y el equilibrio, alterados en nuestros países por factores reales de gran magnitud (desocupación; irracional distribución del ingreso; distorsión de la estructura productiva en relación a la demanda real y potencial; falta de equilibrio sectorial y regional en la vinculación de los factores productivos; distorsiones especulativas muy marcadas en la intermediación financiera y comercial, etc.), debe ser un tema

de urgente análisis específico, en cada realidad nacional, a partir de los parámetros de su propia problemática.

En el IV Seminario Interamericano de Presupuesto, celebrado en México en mayo de 1974, los participantes acordaron muy precisamente que:

“...en el diseño de la política fiscal más adecuada para el desarrollo de cada uno de los países de América Latina, no es admisible concebir una teoría única del gasto público comprensiva de las diferentes situaciones y estadios de desarrollo de los mismos. Se coincidió, como de mayor validez, analizar métodos que —permitiendo a cada país determinar su propia política fiscal tras sus objetivos de desarrollo—, posibiliten, en la fase de planificación global y programación de las actividades estatales, condiciones para evaluar adecuadamente los planes, programas y proyectos del sector público”.

Entendemos que el sentido de este acuerdo es muy claro. válido tanto para el diseño de políticas de gasto público de mediano como de corto plazo. Nadie de afuera a la propia realidad de cada país podría concebir una solución ajustada a los desequilibrios en que se apoya el fenómeno inflacionario y a la forma cómo podrían incidir los gastos públicos en ellos, máxime que estudios que provengan de fuera de fronteras tendrán el riesgo de volver a extrapolar para nuestros países— como ya ha pasado históricamente— soluciones que sólo sirvan para corregir o mitigar el problema de las economías ya desarrolladas.

Ante este riesgo, será conveniente que los expertos que trabajan o investigan en materia fiscal y preupuestaria, orienten su análisis, la selección de temas y el método de investigación, de modo que el problema se encuadre en las necesidades de su propio país como única forma para que las soluciones sean las que realmente se necesitan.

Jorge Irisity J.

Caracas, Junio de 1975.

Metodología de Presupuestacion de los Programas y sus partes Componentes

Por Antonio Amado *

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

METODOLOGIA DE PRESUPUESTACION DE LOS PROGRAMAS Y SUS PARTES COMPONENTES

Por Antonio Amado

En el presente trabajo se estudian los métodos de programación presupuestaria propiamente dichos en lo que respecta a fijación de metas y objetivos, cálculo de requisitos de recursos humanos, insumos, materiales y servicios de equipamientos, de recursos financieros, la determinación de costos y su estructura.

1. Marcos de referencia para la fijación de metas y objetivos

La aplicación de la técnica del presupuesto por programa implica en principio la existencia de por lo menos una definición previa de objetivos para los distintos sectores de actuación. Dicha definición puede ser más amplia, concreta y explícita cuando está contenida en una **estrategia de largo plazo** y más concreta en un **plan de mediano plazo**, el cual se debe ejecutar por **planes anuales operativos**, de los cuales el presupuesto del gobierno central es una pieza fundamental y decisiva y con mayor razón el presupuesto del sector público.

Cuando la definición de objetivos se limita al período para el cual se está presupuestando, sin tener la visión del mediano

y largo plazo, el marco de acción es mucho más limitado y rígido en cuanto a perspectivas.

Los planes elaborados sin la debida consulta y participación de aquellos organismos bajo cuya responsabilidad está la capacidad operativa de la ejecución de las políticas sectoriales, carecerán de base orientadora de la acción operante del gobierno representada por el proceso presupuestario, razón por la cual el presupuesto por programa, dentro de su filosofía, establece determinados requisitos para la planificación. Deba ser una planificación en que haya una colaboración estrecha y permanente por parte de los organismos ejecutores, de tal manera que éstos se encuentren informados y responsabilizados en la elaboración de los planes. Además, la falta de contacto entre organismos planificadores y ejecutores implica incompatibilidades entre metas y objetivos y capacidad operativa que posibilite su logro.

Como marcos de referencia básicos para el establecimiento de las metas y objetivos del presupuesto, se debe contar inicialmente con:

i) Los planes globales, regionales y sectoriales de largo y mediano plazo;

ii) La información para la elaboración de los planes anuales operativos, que basados en los planes globales, regionales y sectoriales de mediano plazo y en estudios de coyuntura configuran el marco de acción del sistema económico a corto plazo; y

iii) La evaluación de la ejecución de los planes de ejercicios anteriores y el análisis de la marcha de la ejecución de los planes del año en curso.

La fijación de metas implica una definición política, un trabajo técnico de maximización de resultados económicos y sociales y su compatibilización, una averiguación de capacidad operativa y disponibilidad de recursos humanos, materiales y financieros.

El aspecto político del presupuesto, si bien se manifiesta en todo el proceso, ya que es un instrumento a través del cual

se ejecuta la política de un gobierno, surge de un modo más explícito en dos momentos del proceso, a saber:

i) En el momento de la fijación de la política presupuestaria y que debe orientar toda la elaboración;

ii) En la discusión y aprobación del presupuesto por parte del legislativo.

No se puede decir que los momentos presupuestarios referidos sean dominados por el poder político de un modo exclusivo. En la realidad, el ejecutivo, al establecer su política presupuestaria, lo hace debidamente asesorado por los organismos técnicos —lo mismo vale para el legislativo—, estableciéndose de esta manera el contacto entre el aspecto político y el técnico.

El aspecto técnico tiene que orientar las decisiones políticas concretándolas posteriormente a través de la pirámide institucional de planificación y ejecución. Es obvio que la orientación tiene que partir de arriba hacia abajo, pero eso no afecta la posibilidad y necesidad de la colaboración de los niveles más directamente vinculados a la ejecución y mejores conocedores de la problemática operativa. Además, para efectos de la programación presupuestaria, son los organismos ejecutores los que realmente cuentan con la capacidad de establecer los requerimientos de recursos humanos, materiales y equipos para el logro de las metas y objetivos que el gobierno se haya propuesto.

2. Cálculo de los requisitos de recursos humanos

La prestación de servicios, la construcción de obras y la producción de bienes requieren un conjunto de recursos humanos, materiales, insumos y equipos, cuya cantidad, calidad y proporción son función de las metas que se fijen, de la tecnología que se utilice y de disposiciones de tipo administrativo legal, especialmente con referencia al personal.

Para la previsión adecuada de los requerimientos de recursos humanos, es necesario conocer ampliamente las tareas para el cumplimiento de las actividades, como de los trabajos requeridos para el logro de las obras de los proyectos que configuran

los subprogramas y los programas. Aquí, los niveles más simples de programación adquieren importancia, ya que sólo a través de ellos es que se puede identificar con realismo la calidad y cantidad de recursos requeridos para el logro de determinadas metas y objetivos. En la realidad es en los niveles más simples de la estructura programática, que se tiene que prever la necesidad de recursos, ya que para los demás niveles basta agregar la información sobre los inmediatamente inferiores.

Puede ocurrir que ciertos programas presenten actividades independientes, o sea que no estén encuadradas directamente en los subprogramas, por el hecho de que las mismas se refieran a la totalidad de los subprogramas o de los programas y que por lo tanto se dejen como independientes.

Como se puede verificar, el verdadero problema de la previsión reposa en las tareas y trabajos que constituyen la base de la pirámide de la estructura programática.

Se pueden identificar los siguientes casos en la programación de recursos humanos.

i) Acciones cuya demanda de recursos humanos queda determinada por dispositivos legales. Dichas acciones corresponden a las de dirección de los distintos niveles administrativos. En este caso no hay relación directa entre metas y requisitos de recursos humanos. Así, el hecho de incrementar las metas del programa de educación primaria en un 10 por ciento no implica que se necesite ampliar los cargos de dirección en su totalidad en la misma proporción.

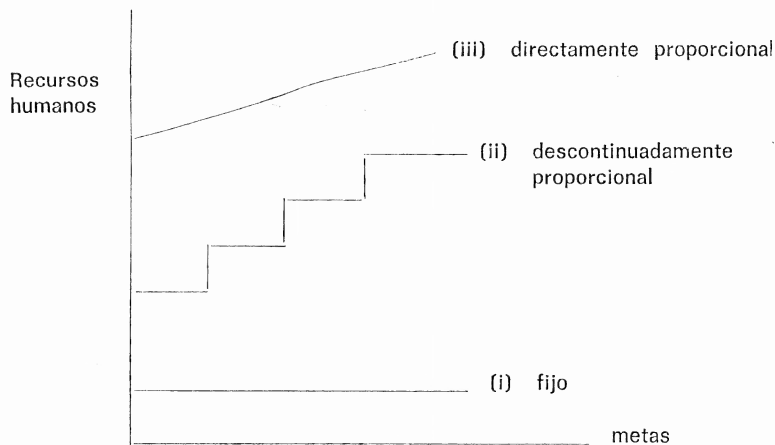
ii) Acciones que si bien no guardan una proporcionalidad lineal entre las metas y los requisitos de recursos humanos, pasados determinados límites se requieran más recursos humanos. Ejemplo: la fiscalización de la enseñanza primaria.

iii) Finalmente, las acciones cuya relación de funcionalidad entre las metas y la necesidad de recursos humanos es considerablemente proporcional sin llegar a serlo totalmente.

En el gráfico 1 se han representado los tres casos.

Gráfico 1

RELACIONES ENTRE REQUERIMIENTO DE RECURSOS HUMANOS
Y LAS METAS DE LOS PROGRAMAS



En un programa se pueden presentar los tres casos, o sea, puede haber recursos humanos cuya cantidad y calidad están dados por dispositivos de carácter legal y normativo, los cargos de dirección; recursos humanos cuya variación con relación a las metas es discontinua, cargos administrativos y técnicos vinculados a los programas de apoyo y finalmente recursos humanos cuya variación, sin ser totalmente proporcional a las metas, demuestran con todo una estrecha relación con las mismas, como por ejemplo los trabajos necesarios de los proyectos.

En los países en que existe la carrera administrativa, se cuenta por lo general con una estructura de empleo por parte del gobierno con las siguientes características:

i) La propia carrera administrativa define un cuadro del funcionalismo del gobierno en el cual se indican las plazas existentes en cada organismo, determinando la disponibilidad de empleos permanentes por la estructura administrativa del mismo.

ii) Como el gobierno, por razones varias, se ve obligado a aumentar sus servicios, y como el cuadro del funcionalismo sólo se readapta después de períodos más o menos largos, contrata personal temporal para atender a servicios de carácter permanente hasta la readaptación del cuadro del funcionalismo.

iii) Finalmente, el personal de obras es contratado por períodos cortos generalmente para cada obra específica o proyecto.

La existencia de un cuadro de funcionalismo puede crear problemas en cuanto a la movilidad horizontal de los recursos humanos llevando a la subutilización y en consecuencia a la ineficiencia, siempre que el mismo no se redefina anualmente en función de la dinámica y alteración del énfasis de la acción del gobierno.

Para preparar el presupuesto de personal de un programa hay que tomar en cuenta no solamente la calidad y cantidad de los recursos humanos, sino también **la ubicación espacial de las necesidades.**

Los pasos a dar para la preparación de un presupuesto de personal son:

i) Analizar a nivel de programa las plazas de dirección existentes y ubicarlas por la estructura programática y espacialmente;

ii) Verificar las plazas permanentes previstas en el cuadro del funcionalismo correspondiente a cada actividad, por tareas (calidad, cantidad y ubicación espacial). [Columnas (F) en el Cuadro 1];

CUADRO N° 1

REQUISITOS DE PERSONAL NO DIRECTIVO PARA LA TAREA...

[illegible]

iii) Verificar el personal contratado existente (cantidad, calidad y ubicación espacial) por tareas y actividades correspondientes. [Columnas (C) del cuadro referido];

iv) Tomando en cuenta las metas propuestas para el programa y partes integrantes y la relación entre los mismos y los requisitos de personal, prever la necesidad adicional de personal, por tareas y actividades correspondientes (cantidades, calidades y ubicación espacial). [Columna (N) del cuadro referido];

Se ha hecho referencia al personal requerido por las actividades, porque como ya mencionamos anteriormente, el personal para los proyectos por lo general se contrata por períodos cortos cuando el proyecto se ejecuta por administración directa. De cualquier manera siempre debe haber algunas personas vinculadas a la dirección del proyecto que pertenecen al cuadro técnico o son contratados por más largo plazo.

Determinada la cantidad, calidad y ubicación de los requerimientos de recursos humanos, hay que consultar la política de remuneraciones prevista para la administración pública para que se puedan prever los requerimientos financieros. De un modo general la estructura de remuneraciones es bastante compleja, debido a que además de la remuneración básica hay toda una gama de agregaciones originarias de las más variadas causas.

3. Cálculo de los requisitos de insumos, materiales y servicios

El cálculo de los requerimientos de insumos, materiales y servicios en la técnica del Presupuesto por Programa debe tener por objetivos fundamentales:

i) Contar con los insumos, materiales y servicios en el debido tiempo y en el local apropiado para que las metas y los objetivos programados se logren;

ii) Evitar exageraciones en las compras que pueden llevar a despilfarros de magnitud tanto por la manutención de

grandes cantidades de recursos inmovilizados como por el posible deterioro de los mismos;

iii) Informar acerca de la demanda del sector público para que el sector productivo (privado y público) pueda capacitarse para atenderla en calidad, cantidad y en el tiempo adecuado;

iv) Evitar la transferencia del dinamismo de la demanda del gobierno hacia el exterior en rubros que puedan ser atendidos por la producción interna, siempre que haya una programación que explicita la magnitud y estructura de la misma con una cierta anticipación de la verificación de la necesidad.

Al igual que para los demás recursos, también aquí la previsión debe ser llevada a cabo en los niveles más simples de programación, tales como tareas y trabajos donde se puede realmente identificar la calidad y cantidad de los insumos, materiales y servicios.

Además, cada tarea presenta una estructura de requerimientos de insumos, materiales y servicios cuyos cambios en cuanto a su composición cualitativa son muy lentos, siendo los responsables por su ejecución los que mejor pueden informar al respecto. En el caso de los **trabajos** de las **obras** el propio **proyecto** es el marco de referencia para establecer la necesidad de materiales y servicios para el cumplimiento de las metas y objetivos que se propagan para el ejercicio.

Para el cálculo de los insumos, materiales y servicios, es necesario establecer la funcionalidad entre los mismos y las metas que se establezcan para el programa. Hay algunos que guardan una relación directa con las metas y por lo tanto las relaciones insumos/metras, materiales/metras y servicios/metras se conservan constantes, tal es el caso de material escolar (cuadernos, lápices, libros, etc.), de un programa de educación primaria, medicinas para un programa de salud, etc. Hay otros que no son directamente proporcionales y las variaciones se hacen de manera discontinua, tal es el caso de los materiales de aseo, etc.

En el caso de los proyectos, la relación entre metas, insumos, materiales y servicios es más directa y por lo general ya hay información técnica que permite fácilmente prever la cantidad de los insumos, materiales y servicios necesarios.

Así, por ejemplo, en la construcción de una carretera de hormigón debidamente especificada, ya se sabe previamente la necesidad de cemento, piedra, hierro, arena, etc. por unidad, lo que es proporcionado por tablas técnicas por lo general existentes en los organismos técnicos especializados.

Conociéndose las metas a lograr durante el ejercicio basta multiplicar los coeficientes de requerimientos para dichas metas para obtener las cantidades requeridas.

En el caso de las actividades, las dificultades son más grandes debido a la generalizada falta de antecedentes sobre los cuales basar la previsión, fruto del sistema de presupuesto que tuvo vigencia durante muchos años y que no tomaba en cuenta el aspecto real de los requerimientos, tanto en la elaboración como en el control presupuestarios.

Dicha situación todavía perdura en muchos países, aunque presenten un presupuesto por programa. La verdad es que poco se ha avanzado en el sentido de programar realmente los materiales e insumos requeridos, aunque sea uno de los principales aspectos de la técnica del presupuesto por programa que trata de explicitar el aspecto real, tanto en lo que respecta a metas u objetivos como en lo que se refiere a requisitos de insumos, materiales, servicios, equipos y recursos humanos, etc.

Para mejorar la previsión de los materiales, insumos, y servicios requeridos por las actividades en la programación presupuestaria, se debe:

- i) Identificar las distintas tareas de las actividades que hay que desarrollar para el cumplimiento de los cometidos específicos de los programas;
- ii) Establecer para las actividades a nivel de las respecti-

vas tareas la estructura cualitativa de los requerimientos de materiales, insumos y servicios;

iii) Analizar la relación funcional entre volumen de trabajo de las actividades y requerimientos de material, insumos y servicios para las respectivas tareas y proyectar las necesidades de acuerdo con dicha funcionalidad;

iv) Establecer sistemas de registro de consumo de materiales, insumos y servicios para que así se pueda contar con una base sólida para las previsiones posteriores; y

v) Establecer estoques técnicos compatibles con las necesidades del programa y los plazos de entrega por parte de los productores y sub-administradores de los materiales e insumos.

Si bien para fines presupuestarios legales los niveles programáticos de tareas y trabajos no son utilizados, tienen una gran importancia para la previsión de los requerimientos de materiales, insumos y servicios. Para los demás niveles del presupuesto, la previsión no pasa de una agregación de las previsiones hechas para los niveles de tareas y trabajos.

Así, para obtener los requisitos de insumos, materiales y servicios para una actividad, hay que sumar las previsiones hechas para las respectivas tareas.

En el caso de los proyectos para obtener los requisitos de materiales e insumos de las obras, hay que agregar los correspondientes a los respectivos trabajos. Para los proyectos hay que agregar la información sobre las respectivas obras. Para los subprogramas, hay que agregar la información de las actividades y proyectos que los configuran. Finalmente para los programas hay que sumar la información de los subprogramas que los constituyen.

La información de los requisitos de materiales y de insu-

mos debe servir de base para el cálculo de los recursos financieros necesarios, lo que resulta del producto de las cantidades por los respectivos precios. Para facilitar, en el formulario que sirva para la previsión, se debe establecer la correspondencia con el código del clasificador del gasto según el objeto, como consta en la primera columna del Cuadro 2. La metodología para computar los requerimientos de materiales e insumos para los distintos niveles programáticos, es la misma indicada en el Cuadro 1 para los recursos humanos. Además, la información sobre los requisitos de materiales, insumos y servicios, si bien debe constar de manera global y transformada en recursos financieros en el presupuesto, para fines de programar la ejecución es importante que se informe de los requisitos reales y financieros por períodos intermedios (meses, trimestres u otros).

4. Cálculo de los requerimientos de equipos y material permanente

El costo de los equipos y material permanente adquiridos en un ejercicio no deben cargarse al costo de los programas desarrollados en el mismo, debido a que:

- i) Los programas utilizan equipos y materiales permanentes adquiridos en ejercicios anteriores;
- ii) Los equipos y material permanente adquiridos en un ejercicio, prestarán servicios durante varios períodos futuros.

Los altos costos de los equipos y materiales permanentes, la versatilidad de uso más o menos amplia, la complementariedad funcional y las repercusiones que pueden originar en la estructura del empleo del sector público, determinan la necesidad de especializar organismos que se responsabilicen por la programación del uso, la adquisición, la administración y el control, la determinación de los costos de uso de dichos bienes, que movilizan una parte considerable de los recursos financieros de los gobiernos.

CUADRO N° 2

PREVISION DE MATERIALES E INSUMOS PARA LA TAREA

Código de Clasificación por objeto	Naturaleza del material, insumo, o servicio	Tipo de material, insumo, o servicio	Dimensiones, peso, color y especificaciones	Código del material	Unidad de medida	Cantidad requerida

Si bien la distorsión de los costos de los programas por la inclusión en su presupuesto de los gastos con equipos y material permanente es un problema, este podría solucionarse por una clasificación interna del gasto del programa según el concepto económico, identificándose lo que realmente es costo del funcionamiento y lo que es gasto de capital, cuyo uso va más allá de un año y por lo tanto su costo no puede asignarse a las metas del año en que se verifica. Esto es válido especialmente para los equipos cuya vida útil sobrepasa el período presupuestario.

Pero lo que sí está requiriendo una reorientación son los criterios y los métodos de selección, adquisición, administración y control del equipo y material permanente, con los siguientes objetivos:

i) Utilizar una tecnología compatible con la disponibilidad de recursos y la política de empleo que el sector público tiene que tomar en cuenta;

ii) Evitar la ociosidad de equipos;

iii) Combinar el mejor uso del equipo;

iv) Mantener un control sobre la ubicación y estado del equipo y material;

v) Evitar las compras excesivas y la transferencia del dinamismo de la demanda del gobierno hacia el exterior en rubros de producción interna;

vi) Facilitar la mantención actualizada de una contabilidad patrimonial referente a este tipo de bienes;

vii) Establecer costos de uso del equipo.

Si bien estamos tratando la previsión de recursos humanos, materiales e insumos y equipos por separado, en la práctica del trabajo tiene que hacerse en conjunto por las interrelaciones que hay entre los requerimientos de dichos recursos.

Así, el tipo de equipo que se utilice en determinada actividad o proyecto influye en la cantidad y calidad de los requisitos de materiales, insumos y recursos humanos. Por ejemplo, en un proyecto de construcción de una represa, la obra, fundaciones y el trabajo de la remoción de materiales, exigirá cantidades de recursos humanos distintos según se utilice excavadoras movidas a fuerza motriz o se empleen herramientas de manejo manual. En consecuencia, de la selección de una u otra alternativa, dependen los requisitos de otros recursos, siempre y cuando se considere constante el período en que se pretende cumplir el trabajo.

La selección del equipo para cumplir los distintos cometidos del Gobierno en los distintos campos, tiene que consultar, no solamente los adelantos tecnológicos, sino principalmente la mejor combinación de factores, que sin introducir ineficiencia, establezca una combinación de recursos humanos, capital y materiales, adecuada a la disponibilidad de los mismos.

Si bien el sector privado muchas veces, dada la competencia a que se ve sometido, es obligado a buscar los últimos adelantos de la tecnología, lo mismo no debe pasar con el Gobierno, que además de no tener porqué estar sujeto a competencia de costos, le cabe cumplir un aspecto social del empleo de factores. Con esto, no se defiende el "sobreempleo" de recursos humanos por parte del Gobierno en detrimento de la amplitud y calidad de sus servicios, pero sí un equilibrio entre uso de equipos y empleo de recursos humanos.

La introducción de técnicas especializadas y de equipos ahorradores de mano de obra en el sector gobierno debe merecer una especial atención, justificándose en campos en que la existencia de ineficiencia repercute en una extensa área del gobierno. Tal es el caso de la contabilidad que, manejada por los sistemas tradicionales, difícilmente puede proporcionar una información actualizada, que posibilite un real control de la ejecución presupuestaria del estado financiero y patrimonial.

La previsión que los organismos ejecutores deben hacer

con referencia a equipos, no es la de las necesidades adicionales, y sí de las necesidades totales para cumplir con las metas propuestas para el período presupuestado.. Dicha información debe ser complementada con la del equipo disponible para sacar las necesidades adicionales. Este procedimiento, entre otras ventajas, presenta las siguientes:

i) Forzar a la administración pública a programar los requerimientos efectivos de equipos dentro de áreas más o menos amplias;

ii) Proporcionar el elemento "tiempo de uso del equipo" para poder cargar un costo respectivo a los niveles programáticos;

iii) Prestar información más adecuada para la orientación de la adquisición del nuevo equipo.

En el caso de un proyecto de construcción de una represa para la obra de fundaciones y el trabajo de remoción de materiales, el proyecto debe informar:

i) Tipo y volumen de material a remover;

ii) Distancia a transportar dicho material;

iii) Tiempo en que se pretende realizar el trabajo de conformidad al cronograma de ejecución establecido y al PERT elaborado.

Con esta información, la unidad ejecutora puede programar la necesidad de equipo para realizar el trabajo dentro del tiempo e interdependencia señalados por el proyecto.

Supongamos que el proyecto prevé la remoción de 100.000 m³ de material ligero, que debe ser transportado a una distancia de 1 km., siendo el tiempo previsto para dicho trabajo de 30 días, no habiendo provecho en disminuir tal plazo.

Con estos elementos se pasa entonces a programar el requerimiento de equipos, atendiendo al volumen de trabajo

referido y evidentemente a un costo mínimo del mismo, lo que plantea el análisis de un conjunto de alternativas con el fin de lograr dichos objetivos. El costo en muchos casos puede estar influenciado por factores políticos y sociales justificables y que por lo tanto no podrá ser analizado en términos estrictamente económicos.

En el referido ejemplo se necesitan, entre otros, equipos excavadores y camiones. Estos dos tipos de equipo tienen que conjugarse para reducir al mínimo la ociosidad de cualquiera de ellos, o sea, la capacidad que se solicite para cavar y cargar sea compatible con la capacidad de transporte. Esto constituye en la realidad una especialidad a través de la cual se pretende seleccionar la mejor combinación de equipos con el objetivo de cumplir determinadas actividades o trabajos a un costo mínimo y en un tiempo determinado.

La previsión de la necesidad de equipos debe ser hecha por el organismo ejecutor si cuenta con capacidad o entonces éste debe prestar la información del volumen de trabajo a realizar, tal como lo hemos mencionado anteriormente y asesorarse por el organismo especializado del ramo para la determinación de la combinación de equipo más adecuada. Este parece ser el camino más aconsejable, especialmente en el caso de inversiones, debido a que el organismo especializado ya cuenta con información sobre el equipo disponible y de los tipos que se podrán adquirir y además con experiencia.

El organismo especializado, al recibir las solicitudes de todos los organismos, procede a compatibilizar las exigencias con las existencias y las posibilidades de adquisición, programándolas debidamente de acuerdo a la naturaleza, origen, destino y plazos.

Para fines de identificación de costos, a los programas y partes respectivas se debe cargar los costos de uso del equipo, el cual está relacionado con la vida útil del mismo y su costo total. Es obvio que ésta no sería materia presupuestaria, pero si contable.

Conviene analizar un poco más la estructura de equipo utilizado por el Gobierno en lo que se refiere a su **amplitud de uso**, análisis que nos indicará ciertas relaciones que deben existir entre los organismos especializados que estamos sugiriendo para la programación, adquisición, administración y control del equipo.

La mayor o menor amplitud de uso del equipo dentro de la estructura programática del Gobierno determina menores o mayores rigideces en cuanto a su programación, siendo importante tener una escala indicativa de los usos, combinada con niveles programáticos, lo que va a indicar dentro de qué límites se tiene que programar y controlar el uso de determinados equipos para cumplir con los objetivos antes referidos.

5. Cálculo de requisitos de recursos financieros

Este punto está estrechamente relacionado con los costos y con el presupuesto financiero. Además permite establecer niveles de agregación de la información que atiende a las distintas necesidades en el proceso presupuestario y en las tareas de planificación.

Los costos en cualquier actividad o trabajo se miden normalmente a través del gasto financiero que las mismas requieren para su logro. El costo programado representa el presupuesto de la actividad, proyecto, subprograma, en términos financieros.

El costo directo de una actividad o proyecto es función directa de las **cantidades** de recursos requeridos y de sus **precios**. Así, para preparar un presupuesto financiero, es necesario e imprescindible contar con dicha información. Podríamos añadir otra variable, la **calidad** de los recursos, pero ésta ya está implícita en el precio y al mismo tiempo en las cantidades puesto que ellas sólo tienen sentido cuando son homogéneas.

Si (qr) son las cantidades reales y (p) los precios el costo será (ct):

$$ct = qr \cdot p$$

Inicialmente se tendrán tantos (ct) cuantos tipos de recursos se necesiten para el logro de los objetivos que se establezcan a cada nivel programático.

Al igual y en consecuencia de lo dicho para la programación de los requerimientos materiales y humanos, la previsión de los requerimientos financieros tiene su origen en los niveles programáticos más simples, obteniéndose la información para los demás niveles por agregación, como se ha visto en el caso de los recursos humanos. Así, la esencia de la programación reposa en las tareas dentro de las actividades y en los trabajos dentro de las obras para llegar a establecer los requisitos financieros de los proyectos, subprogramas y programas.

En cada tarea y en cada trabajo hay que desagregar la previsión por cada tipo de requerimiento, y en algunos casos dentro de requerimientos de igual naturaleza pero de calificación distinta, lo que implica un precio distinto.

El Cuadro 3 indica la especificación y la información requerida para la elaboración del presupuesto financiero de una tarea o trabajo. Los cambios de la estructura de requerimientos, segunda columna del cuadro, son lentos y lo que si varía son las cantidades de acuerdo con la relación directa que dichos niveles programáticos tengan con las metas concretas. La información a que se refiere la tercera y la cuarta columnas, es la que constituye el verdadero problema de la programación real y financiera. La programación financiera es más compleja cuando la economía se ve afectada por un proceso inflacionario acelerado, respecto de cuyo comportamiento las previsiones son más o menos arbitrarias y por lo general subvaluadas. La inestabilidad de los precios implica que anualmente en la elaboración del presupuesto se tenga que revisar la cuarta columna del Cuadro 3 referente a los precios. Pero tal revisión puede adolecer de algunos defectos que distorsionan toda la información.

CUADRO N° 3

CUADRO DE REQUERIMIENTOS DE LA TAREA O TRABAJO...

Naturaleza de los recursos	Discriminación de los recursos	Cantidades requeridas (qr)	Precio (p)	Valor (qf)
Recursos humanos (rh)				
Materiales e insumos (mi)				
Servicios (sr)				
Equipos (eq)				

Es normal que todo gobierno tenga como una de sus metas contener la inflación y en consecuencia, los índices de revisión de los precios en términos de previsión estén por debajo de la realidad. Por otro lado, por lo general se establece un índice correctivo generalizado para todos los precios y es sabido que la inflación se propaga heterogéneamente a los distintos sectores productivos y durante el período para el cual se prepara el presupuesto.

En tal caso, si se aplica un índice correctivo general para todos los precios, se está incurriendo en un error de sobrevaluación o subvaluación de cada rubro del presupuesto, según que el índice de los precios referentes a los bienes y servicios abarcados esté por abajo o por arriba del índice general. Por otro lado, si se aplica el coeficiente de corrección igual a la previsión de la evolución del índice de los precios para el ejercicio, se está inflacionando los recursos para atender a las compras que se harán en los primeros meses del año. Finalmente, si se usa un índice medio de evolución de los precios, con el fin de compensar los efectos antes referidos, ello puede llevar a la manutención de recursos ociosos, ya que programas cuya necesidad de recursos se acentúa al principio del ejercicio y va disminuyendo a medida que avanza el tiempo, estarían haciendo una previsión inflacionada. Al mismo tiempo los programas cuya demanda de recursos se acentúa al final del ejercicio estarían subvaluados.

Por otro lado, los índices de corrección se aplican también para el reajuste de las remuneraciones o pueden servir de marco de referencia para tal objetivo. Ocurre que por lo general los reajustes a las remuneraciones son considerados como una de las causas más serias de la inflación y por lo tanto sobre los mismos se centran las decisiones con el objeto de combatir tal fenómeno. Por esa razón, los índices de corrección se establecen tomando en cuenta estas relaciones, o sea se subvalúan. Como consecuencia de todas estas interrelaciones las previsiones financieras no alcanzan para el logro de las metas, a no ser que se inflacionen los requisitos reales (qr) con el objetivo de obtener recursos financieros compatibles ya que $ct=qr.p$, pero de esta manera se distorsiona la información sobre la demanda

real, como también la verdadera relación entre metas y requerimientos de recursos humanos y materiales.

Para solucionar estos problemas se requiere:

i) Contar con estudios de coyuntura y previsión a corto plazo, por sectores, que permitan determinar con mayor realismo la evolución del proceso inflacionario por sectores, y en períodos más cortos que un año;

ii) Utilizar índices de corrección en la programación presupuestaria por sectores y subsectores cuando sea posible y referidos a períodos más cortos que un año;

iii) Hacer una previsión de recursos tal que posibilite una programación de las compras durante el ejercicio, aplicando índices correctivos de los precios evolutivos.

Con el primer requisito se contaría con los instrumentos adecuados para solucionar el problema de la heterogeneidad sectorial de la propagación de la inflación y de su evolución durante el período. El uso de dicho instrumental para fines presupuestarios daría mucho más realismo a la previsión de recursos reales y financieros, asegurando una ejecución más eficiente y un uso más económico de los recursos.

La programación de los requerimientos financieros además de los problemas antes referidos, asume una mayor complejidad en la parte referente a los recursos humanos. Tal complejidad resulta del hecho de que los sueldos y salarios son acrecidos por un gran número de ventajas y asignaciones relacionadas con los más variados factores (años de servicio, tipo de trabajo, región donde ejerce, número de hijos, etc.) que se modifican año a año exigiendo una actualización para la programación. Estos elementos pueden llevar a estructuras de costos distintos año tras año, sin que eso implique en mayor o menor eficiencia, ya que resultan de factores estructurales del funcionalismo público, sus ventajas y privilegios.

La previsión de ciertos recursos financieros, no depende de la movilización de recursos reales por parte del sector pú-

blico, es el caso de la amortización de la deuda y el pago de intereses.

La amortización de la deuda es función directa de los vencimientos durante el período que se presupuesta, y los intereses dependen de la magnitud de la deuda y de las condiciones contractuales de la misma.

Por lo general los recursos necesarios para los objetivos referidos en parte implican en el uso de divisas, debido a que la deuda se compone en parte de préstamos externos. Debido a que los medios de pago en el exterior constituyen un campo crítico dentro de las economías en vías de desarrollo, exigiendo una programación muy cuidadosa del uso de los mismos, tales requerimientos como los que resulten de la compra de bienes y servicios por parte del sector público en el exterior, deben registrarse separadamente, de tal manera que se pueda identificar el monto de recursos requeridos.

Plan para la Formulación de un Presupuesto por Programa Provincial

(Caso de la Provincia de Tucumán - Rep. Argentina)

Por Ing. Carlos A. Villafañe
C. P. N. Mario Alberto Ricci

NOTA PREVIA DE LOS AUTORES:

La programación para la formulación de un Presupuesto que se expone en esta colaboración, en modo alguno pretende alcanzar el grado de un modelo acabado de los pasos que deben darse y el orden que debe seguirse para confeccionar un Presupuesto por Programas. Es nada más que la graficación explicitada de lo que fue nuestro enfoque (organismos responsables, tiempo, tareas) para formular el Presupuesto por Programas de la Provincia de Tucumán de la República Argentina para el Año 1975.

De manera que para su correcta lectura e interpretación, debe tenerse muy en cuenta que este plan fue diseñado para esa Provincia y para ser usado en el año 1974. O sea un instrumento-guía para un determinado Estado, un determinado momento y teniendo en consideración sus rasgos políticos vigentes y el grado de desarrollo y "fuerza de penetración" de las técnicas de administración, en especial del Presupuesto por Programas.

PRESENTACION

El Ing. Carlos Antonio Villafañe y el Ec. Mario Alberto Ricci, son técnicos, respectivamente, de la Secretaría de Estado de Obras Públicas y de la Dirección General de Presupuesto de la Provincia de Tucumán (República Argentina).

El trabajo que han elaborado consiste en una sistematización de los pasos y ordenamientos de las actividades interinstitucionales concebidas como plan o programa para la formulación de un Presupuesto por Programas Provincial.

Se trata de un documento en el que predomina un sentido eminentemente práctico orientado a un objetivo concreto que los propios autores aclaran en su "nota previa". No obstante ese carácter, cada una de las etapas previstas para dicho plan incluye referencias concretas a los trabajos de carácter sustantivo que se requiere realizar para formular un presupuesto de gobierno provincial o estatal. En este sentido se destacan las instancias en donde las políticas concretas que expresa un presupuesto buscan su conciliación con las políticas paralelas de carácter nacional o regional.

A requerimiento expreso de sus autores la Revista de ASIP solicitó al doctor Antonio A. Amado —miembro del Comité Editor— sus comentarios a este trabajo. El doctor Antonio A. Amado tuvo oportunidad de conocer la experiencia de implantación de la técnica de presupuesto por programas en Tucumán, cuando participó en ella como asesor del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (Naciones Unidas).

Es interesante transcribir los alcances principales de los comentarios del doctor Amado al trabajo de los señores Villafañe y Ricci pues ellos se refieren a un aspecto que en varias oportunidades se ha tratado por diferentes expertos en trabajos publicados por nuestra Revista: la relación entre la programación del presupuesto y la planificación.

"...El proyecto nos parece bueno, conteniendo, por así decirlo, características de aplicabilidad general.

Conforme a la forma como está concebido, permite la identificación, con un nivel bastante alto de claridad, de las diversas tareas y eventos típicos que ocurren en el proceso de formulación de un presupuesto "provincial", tareas y eventos que se presentan bien definidos en sus aspectos políticos, técnicos, normativos y administrativos, y bien ubicados en la secuencia del proceso.

Su análisis muestra que las tareas más substanciales, justamente aquellas relacionadas con la parte técnica y política, se encuentran debidamente resaltadas y predominan sobre aquellas circunstancias meramente administrativas.

Se destaca así, por ejemplo, el conocimiento que se da a las cámaras legislativas sobre las características generales del plan de elaboración, aún en esta fase (de formulación).

Sólo un aspecto se evidencia como merecedor de crítica. Por lo que pudimos observar, en ninguna tarea o evento citado se hace mención o referencia a la compatibilización del presupuesto anual con otros instrumentos de programación de mayor plazo. En el modelo brasileiro, un presupuesto técnicamente bien elaborado tendría que hacer referencia a los planes de Presupuesto Plurianual de Inversiones o al Plan Nacional de Desarrollo. En este proyecto dicho procedimiento no está puesto de manifiesto. De esa forma, el plan que retratamos, aunque bien esquematizado como modelo, se cierra en círculo, de tal forma que él mismo se transforma en fuente de directrices y definidor de acciones operativas al mismo tiempo..."

"...Me permito enfatizar la falta de vinculación explícita entre el proceso presupuestario y la planificación, deficiencia a mi entender, que se está volviendo en un factor entorpecedor en la evolución y mejoramiento del proceso presupuestario en la mayoría de los países.

El autor, si bien hace referencia a la política presupuestaria, deja dudas en cuanto a los marcos de referencia para formular dicha política, pareciendo que se trata más bien de una repartición financiera de los posibles recursos, que de una definición de prioridades y metas a ser alcanzadas.

Llamo la atención sobre este aspecto pues se trata de lo que sucede en muchos países, llevando ese encerramiento en círculo del proceso presupuestario a un perfeccionamiento estéril..."

Estos comentarios, sin duda valiosos, los creemos de mucho interés para motivar a futuros enfoques sobre el tema.

El trabajo de los señores Villafane y Ricci se presenta en las páginas siguientes en su estructura esquemática original de: actividades, etapas, tiempos, responsables y alcances de cada actividad y etapa, todo lo cual se combina finalmente en la expresión gráfica de síntesis de la página final, en la que los autores utilizan el método "PERT".

PLAN PARA LA FORMULACION DEL PRESUPUESTO PROVINCIAL 1975 **PROVINCIA DE TUCUMAN (ARGENTINA)**

N° de Orden	Actividades	Duración en días	Organismo Responsable
1 —	ELABORACION DEL PLAN DE FORMULACION La confección de este Documento tiene por finalidad dejar indicados los procedimientos básicos necesarios para la concreción de aquellas acciones concernientes a la confección del Presupuesto 1975.	2	Dirección General de Presupuesto
2 —	ESTUDIO Y ACEPTACION DEL PLAN DE FORMULACION La Secretaría de Estado de Hacienda es la Institución responsable a nivel político de la elaboración del Presupuesto de la Provincia por lo que previo análisis crítico procederá a la aprobación de este plan.	2	Secretaría de Estado de Hacienda
3 —	DISCUSION Y APROBACION DEL PLAN DE FORMULACION DEL PRESUPUESTO POR EL GABINETE PROVINCIAL El Gabinete Provincial es la Autoridad máxima de dirección y coordinación de las acciones que se deben cumplir en cada uno de los organismos de la Administración, y como la elaboración del Presupuesto Provincial requiere de la participación activa y directa de todos los niveles institucionales de la Administración Pública Provincial, es la razón por la cual se aconseja aprobar este documento para asegurar su cumplimiento a fin de alcanzar los objetivos que se persiguen.	8	Gabinete Provincial

N° de Orden	Actividades	Duración en días	Organismo Responsable
4 —	FORMACION DE GRUPOS DE TRABAJO Se debe disponer la creación de equipos de trabajo para que estudien y analicen temas concretos que se relacionan con el Presupuesto Provincial.	4	Secretaría de Estado de Hacienda
5 —	INFORMACION DEL PLAN DE FORMULACION A AMBAS CAMARAS LEGISLATIVAS	3	Dirección General de Presupuesto
6 —	COMPLETAR LA DESIGNACION DE RESPONSABLES POR JURISDICCION (Sectorialistas Externos) Es necesario que todas y cada una de las Secretarías de Estado designen a un funcionario para que representen al área en todo lo que compete al presupuesto; ya sea en formulación como en su ejecución y administración.	8	Secretaría de Estado
7 —	REDISEÑO DE FORMULARIOS Y REVISION DE LOS DOCUMENTOS DE CAPACITACION Se analizarán los formularios e instructivos preparados en el año anterior para la recolección de información, para luego imprimirlos con la suficiente antelación, de manera que las unidades de organización cuenten con tales elementos en tiempo oportuno.	6	Dirección General de Presupuesto

N° de Orden	Actividades	Duración en días	Organismo Responsable
8 —	REIMPRESION DEL DOCUMENTO DE CAPACITACION Y FORMULARIOS	8	Dirección General de Presupuesto
	Al igual que en el año anterior, se debe contar con un documento con las ideas básicas sobre Presupuesto por Programas, de manera tal que facilite el adiestramiento de los responsables en la conducción de los programas.		
9 —	CAPACITACION INTERNA EN PROGRAMACION Y ADMINISTRACION PRESUPUESTARIA	5	Dirección General de Presupuesto
	Tal capacitación estará dirigida a los agentes que ingresen a la Dirección General de Presupuesto, y a los que revisten actualmente, en forma de actualización. Si bien estamos en presencia de un Plan para la Formulación del Presupuesto, no es conveniente la separación en cuanto a capacitación, entre Programación y Administración Presupuestaria.		
10 —	CAPACITACION EXTERNA EN PROGRAMACION Y ADMINISTRACION PRESUPUESTARIA	5	Dirección General de Presupuesto
	Esta tarea consiste en ampliar y mejorar los conocimientos de los funcionarios públicos en lo que hace a la formulación de los programas y al manejo de los presupuestos como instrumento de Administración, de manera que se logre una mayor eficiencia en los objetivos del Gobierno.		

Nº de Orden	Actividades	Duración en días	Organismo Responsable
11 —	ANTECEDENTES Y ANALISIS DE LA POLITICA FISCAL ANTERIOR	7	Comisión de Trabajo de Política Fiscal
	Esta tarea implica la recopilación estadística de los Presupuestos y Estados de Ejecución de gestiones anteriores, con el fin de determinar la política implícita en ellos. Se deberá efectuar un análisis de la tendencia y composición del gasto y el ingreso público.		
12 —	POLITICA DE PRECIOS	7	Comisión de Trabajo de Política de Precios
	Esta tarea se centralizará principalmente en la determinación de la posible tasa de inflación del próximo período anual. También determinará la posibilidad de aplicar nuevas políticas de control de precios.		
13 —	POLITICA SALARIAL	8	Comisión de Trabajo de Política Salarial
	Esta tarea se efectuará siguiendo las etapas generales del siguiente proceso: antecedentes y análisis de la Política Nacional y Provincial anterior; análisis de Tendencia y Prognosis; Proposición de Alternativas en materia de Política Salarial para la próxima gestión. Estas tareas se efectuarán tomando en cuenta las disposiciones nacionales sobre la materia.		

N° de Orden	Actividades	Duración en días	Organismo Responsable
14 — POLITICA DE INGRESO	Estas labores se realizarán de acuerdo al siguiente esquema: a) Revisión de la metodología utilizada para el cálculo y estimación de los ingresos. b) Análisis de tendencia y pronosis. c) Proyección de los techos financieros en materia de ingresos. d) Proposición de nuevas medidas de política tributaria y de ingresos no tributarios. e) Análisis y proyección de recursos afectados. El trabajo anteriormente mencionado se efectuará clasificando los ingresos, según corresponda en Corrientes y de Capital, tributarios y no tributarios, de Origen Provincial o de Coparticipación, etc.	10	Comisión de Trabajo de Política de Ingresos
15 — POLITICA DE GASTOS	Estas tareas seguirán el presente esquema general: a) Análisis del Gasto Público del período 1971/74, por Instituciones y Objeto del Gasto. El análisis se efectuará clasificando, donde corresponda, en Gastos de Funcionamiento e Inversión, Gastos Fijos y Variables. b) Análisis de tendencias y pronosis de la composición del gasto de acuerdo a la clasificación Institucional, Económica, Funcional, por Objeto del Gasto y Sectorial. c) Proyecciones alternativas de la estructura del Gasto según la clasificación sectorial y las otras clasificaciones señaladas en los párrafos anteriores.	10	Comisión de Trabajo de Política de Gastos

N° de Orden	Actividades	Duración en días	Organismo Responsable
16 —	ANALISIS Y PROYECCIONES DE RESULTADOS Esta tarea se refiere básicamente a elaborar proposiciones sobre el grado de endeudamiento, nivel del déficit o superávit y los techos financieros globales, de la próxima gestión.	4	Comisión de Trabajo de Análisis y Proyección de Resultados
17 —	ELABORACION DE UN PROYECTO DE POLITICA PRESUPUESTARIA PREVIA Con el objeto de que el Gobierno Provincial disponga de un elemento de juicio para la fijación de los topes máximos de créditos presupuestarios por jurisdicción y de acuerdo con la política global y sectorial de prioridades que se tenga decidida, la Secretaría de Estado de Hacienda elaborará un proyecto tentativo de distribución de Créditos Presupuestarios por jurisdicción, así como una estimación de Recursos por grandes rubros.	4	Secretaría de Estado de Hacienda
18 —	FIJACION DE LA POLITICA PRESUPUESTARIA PROVINCIAL El Gobierno Provincial fijará la Política Global y Sectorial a seguir en la formulación del Presupuesto para el próximo ejercicio, que se concretará en la fijación de los topes máximos de créditos presupuestarios por jurisdicción. En la medida de lo posible, es importante en esta etapa, la participación de los legisladores de ambas Cámaras, a fin de que el proyecto de presupuesto que posteriormente se eleve, sea el reflejo de una política coherente y estructurada en materia de Gastos e Ingresos del Sector Público Provincial. En esta oportunidad es cuando los distintos sectores deben procurar la obtención de los recursos que se van a asignar, de acuerdo a las necesidades que se justifiquen y a otros elementos de decisión. Ya que es conveniente que las determinaciones que se hagan sean inamovibles, en beneficio de todas las jurisdicciones y del proceso de formulación mismo.	8	Gabinete Provincial y Comisión de Legisladores de Ambas Cámaras

Nº de Orden	Actividades	Duración en días	Organismo Responsable
19 —	PREPARACION DE UN PRESUPUESTO PREVENTIVO 1975 En base a la política global y por sectores en materia de gastos y de recursos fijada por el Gabinete Provincial y Legisladores, la Dirección de Presupuesto preparará un presupuesto preventivo, sintético a nivel de jurisdicción y por partidas principales, con el objeto de que sirva de guía para la comunicación oficial de las instrucciones en cuanto a créditos presupuestarios, a las distintas jurisdicciones y unidades de organización, según corresponda.	7	Dirección General de Presupuesto
20 —	DIFUSION DE LA POLITICA PROVINCIAL Y TECHOS FINANCIEROS Los señores Ministros y Secretarios de Estado, habrán interiorizado a los responsables de la ejecución de sus respectivas áreas, de la política y techos financieros a aplicarse en cada sector, a fin de que los anteproyectos reflejen decisiones tomadas por los funcionarios.	3	Dirección General de Presupuesto
21 —	PREPARACION DE INSTRUCCIONES Y DIRECTIVAS PARA LAS DISTINTAS UNIDADES DE ORGANIZACION	3	Dirección General de Presupuesto
22 —	COMUNICACION DE LAS INSTRUCCIONES Y DIRECTIVAS A través de los Sectorialistas de la Dirección General de Presupuesto se comunicará por escrito a las distintas unidades de organización, los techos financieros adjudicados por el Gabinete por Judisdicción, así como las directivas precisas en materia de personal, gastos, inversiones y formas de presentación de los anteproyectos de presupuestos.	4	Dirección General de Presupuesto

Nº de Orden	Actividades	Duración en días	Organismo Responsable
23 —	ENTREGA DE LOS FORMULARIOS A LOS RESPONSABLES CADA SECRETARIA	4	Sectorialistas de la Dirección General de Presupuesto
	La identificación de los responsables de cada Secretaría permitirá establecer el vínculo necesario entre los miembros de esta Comisión y las Reparticiones Públicas.		
24 —	ADIESTRAMIENTO, ASESORAMIENTO Y LLENADO DE FORMULARIOS-PREPARACION TABLERO DE CONTROL	20	Sectorialistas de la Dirección General de Presupuesto
	En esta etapa este departamento procurará que toda la Administración Pública se dedique conciente y seriamente a la fijación de sus objetivos particulares, así como los medios necesarios para conseguirlos.		
	El llenado de formularios seguirá el siguiente procedimiento: a) Identificación y determinación de objetivos y metas. b) Apertura Programática. c) Descripción del Programa. d) Necesidades y requerimientos de recursos. e) Detalle de los Sub-Programas, Actividades, etc. f) Criterios de evaluación y/o costo unitario.		
	Mientras que el asesoramiento se centralizará especialmente en los puntos a, b y c, el Tablero de Control permitirá seguir el cumplimiento de cada una de las etapas indicadas en los diferentes programas.		

Nº de Orden	Actividades	Duración en días	Organismo Responsable
25 —	PREPARACION DE LOS ANTEPROYECTOS 1975 POR LAS UNIDADES DE ORGANIZACION	20	Unidades de Organización y Sectorialistas de la Dirección General de Presupuesto
	Con el asesoramiento directo de los Sectorialistas de la Dirección General de Presupuesto, en este período la Administración Pública se debe abocar a la fijación de los objetivos particulares a alcanzar en el próximo ejercicio —en concomitancia y dentro de los objetivos y prioridades específicas y globales transmitidos por el señor Ministro o Secretarios de Estado—, así como los medios necesarios para conseguirlos, bajo la supervisión directa y permanente de los Secretarios de Estado en sus respectivas áreas. Esta labor tiene su culminación con la presentación ordenada de los anteproyectos de presupuestos de cada Unidad de Organización, de conformidad a las directivas que se impartan en cuanto a los aspectos formales.		
26 —	RECEPCION DE LOS ANTEPROYECTOS DE LAS UNIDADES DE ORGANIZACION	2	Dirección General de Presupuesto
27 —	ANALISIS COMPARATIVOS DE LOS ANTEPROYECTOS REMITIDOS POR LAS UNIDADES DE ORGANIZACION	8	Dirección General de Presupuesto
	Para ello se prepararán cuadros consolidados comparativos y cuadros valorativos críticos respecto al grado de cumplimiento de las directivas impartidas, tanto de fondo como de forma.		

Nº de Orden	Actividades	Duración en días	Organismo Responsable
28 —	EVALUACION DE LOS PROYECTOS DE PRESUPUESTO POR JURISDICCION En esta etapa el señor Secretario de Estado de Hacienda juntamente con los Secretarios de Estado de cada jurisdicción, iniciarán el tratamiento particular de los presupuestos de cada una de las jurisdicciones. La intervención de los señores Legisladores en el estudio amplio de los presupuestos de cada una de las unidades de organización, facilitará la labor de discusión y aprobación del Proyecto de Presupuesto por el Poder Legislativo.	10	Secretaría de Estado de Hacienda, Secretarías de Estado y Legisladores de Ambas Cámaras
29 —	AJUSTE DE LOS PROGRAMAS POR JURISDICCION En base a los estudios y conclusiones que se hagan para cada jurisdicción y para cada unidad de organización, los Secretarios de Estado con el asesoramiento de la Dirección General de Presupuesto, ajustarán los presupuestos de sus respectivas jurisdicciones.	8	Secretarías de Estado y Dirección General de Presupuesto
30 —	COMPATIBILIZACION GENERAL EN CUANTO A RECURSOS Y OBJETIVOS La compatibilización general se efectuará teniendo en cuenta las funciones a cumplir por cada área (evitar duplicidades).	8	Secretarías de Estado y Dirección General de Presupuesto
31 —	PREPARACION DEL PRESUPUESTO SINTETICO La preparación de un Presupuesto Sintético se efectuará a los fines de que el Gabinete disponga de un documento que le permita tener un resumen de las cifras generales.	4	Dirección General de Presupuesto

N° de Orden	Actividades	Duración en días	Organismo Responsable
32 —	DISCUSION Y APROBACION DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO POR EL GABINETE En base a los estudios y conclusiones que se hagan para cada jurisdicción y por cada unidad de organización de acuerdo al punto anterior, el Gabinete Provincial definirá y ratificará o rec-tificará la política presupuestaria global y sectorial para el próxi-mo ejercicio.	8	Gabinete Provincial
33 —	CONFECCION DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO ANALITICO (1a. y 2a. parte) Bajo la dirección política del señor Secretario de Estado de Ha-cienda, en la Dirección de Presupuesto se pocederá a confeccio-nar en forma definitiva las planillas analíticas del Proyecto de Presupuesto que se elevará a las Cámaras Legislativas, para lo que se usará los anteproyectos de presupuesto determinados como definitivos.	30	Dirección General de Presupuesto
34 —	PREPARACION DE PAPELERIA PARA CUADROS DE PERSONAL Y CREDITOS PRESUPUESTARIOS	10	Dirección General de Presupuesto
35 —	CONFECCION INTEGRAL DE PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO - LLENADO DE CUADROS Para que el Poder Ejecutivo pueda enviar el Proyecto de Ley de Presupuesto al Poder Legislativo, la Dirección de Presupuesto debe completar la tarea iniciada con el punto anterior, confeccio-nando las planillas sintéticas de créditos presupuestarios y de personal en sus distintas clasificaciones simples y dobles.	16	Dirección General de Presupuesto

N° de Orden	Actividades	Duración en días	Organismo Responsable
36 —	REMISION DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO AL PODER LEGISLATIVO	2	Dirección General de Presupuesto
37 —	DISCUSION Y APROBACION DEL PRESUPUESTO POR EL PODER LEGISLATIVO El Poder Legislativo analizará y decidirá sobre el contenido del documento presupuestario elevado por el Poder Ejecutivo.	30	Poder Legislativo
38 —	PROMULGACION DEL DOCUMENTO PRESUPUESTARIO Una vez sancionada la Ley aprobando el documento presupuestario por el Poder Legislativo, corresponde la promulgación en la misma, que posibilitará a todos los niveles la correcta Administración del Presupuesto que lleva explícita la política del Gobierno para el próximo ejercicio financiero.	10	Poder Ejecutivo
39 —	PREPARACION DE LA DOCUMENTACION DEL LLAMADO A LICITACION (1)	5	Dirección General de Presupuesto
40 —	IMPRESION Y PUBLICACION DEL DOCUMENTO PRESUPUESTARIO 1975 Una vez aprobado el Proyecto por las Cámaras y sancionado por el Poder Ejecutivo —y si hay modificaciones, incluidas éstas—, se dispone y se procede a su publicación, a fin de cumplir con las disposiciones legales al respecto y en vista al ineludible principio de que un Programa de Gobierno debe ser conocido oportunamente por todos los sectores para poder contar con la adhesión y participación de todos los niveles de la comunidad.	30	Dirección General de Presupuesto

(1) En la Provincia de Tucumán la impresión del documento del Presupuesto se contrata por el procedimiento de licitación pública.

El Presupuesto Integrado de las Empresas del Estado

Osvaldo Albano

*) Egresado de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República Oriental del Uruguay. De nacionalidad uruguaya. Experto en administración de empresas públicas, técnico de planificación, finanzas y presupuestos públicos. Con experiencia de trabajo en la Contaduría General de la Nación y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de su país. Asesor de empresas privadas en técnicas modernas de gestión desempeñando funciones gerenciales en importante empresa industrial exportadora uruguaya. Egresado del Curso Básico de Planificación del ILPES (CEPAL). Participante en numerosos seminarios internacionales en el área de su especialidad. Actualmente Asesor en Administración de Empresas Públicas por parte del Gobierno Central en el Proyecto VEN-534 "Reforma Administrativa en Venezuela" PNUD. (Naciones Unidas).

EL PRESUPUESTO INTEGRADO DE LAS EMPRESAS DEL ESTADO

Por Osvaldo Albano

INTRODUCCION

El presente trabajo constituye un intento de fundamentación teórica de una metodología destinada a la aplicación de la técnica del Presupuesto por Programas a las empresas productoras de bienes y servicios del Estado.

Se considera que el presupuesto es un instrumento sumamente idóneo para integrar a las empresas públicas en el proceso de planificación nacional ya que se trata de un importante medio de comunicación entre dichas empresas y el Gobierno Central.

En el desarrollo de este trabajo, por las limitaciones de extensión del mismo, se han debido realizar ciertas simplificaciones que pueden conspirar contra la claridad de exposición de una metodología que trata de ser comprensiva de un tema tan complejo como el tratado.

No obstante lo cual este documento cumplirá con su objetivo, en la medida que permita poner a discusión del Seminario la concepción central de esta metodología, resaltando la trascendencia que tiene para las adecuadas relaciones entre las

empresas públicas y el Gobierno Central un sistema presupuestario que, permitiendo implementar las políticas sectoriales del gobierno a través del aparato productivo, sirva a su vez a la empresa como instrumento para su propia gestión.

Este documento tiene como antecedentes los trabajos realizados en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la República Oriental del Uruguay, en materia de presupuestos de empresas públicas, así como el documento monográfico presentado por el autor sobre el "El presupuesto integrado de las Empresas del Estado" en el Curso Básico de Planificación del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) realizado en Chile en el año 1969.

I. LAS EMPRESAS DE PRODUCCION DE BIENES Y SERVICIOS EN LA PLANIFICACION DEL SECTOR PUBLICO

1. Las acciones del sector público.

El Estado cumple su actividad económica realizando acciones de administración o disposición de sus medios o recursos para satisfacer las necesidades de la colectividad. 1)

Estas acciones, de acuerdo a su naturaleza o magnitud, van a tener efectos distintos sobre el resto del sistema económico; es a través de su análisis que podremos caracterizar el papel que desempeña el Estado y como consecuencia de ello el propio sistema en si mismo.

Las acciones del Estado las podemos clasificar en: 2)

- a) Acciones de regulación del comportamiento de los agentes económicos.
- b) Acciones de producción de bienes y servicios.

1) A través de este trabajo se utilizará indistintamente Estado y sector público, —concientes de que en esencia representan conceptos distintos,— como palabras sinónimas ya que se emplearán tratando de indicar en forma integral acciones del Estado.

2) La Planificación del Sector Público. —Ricardo Cibotti— ILPES, 1969.

- i. Servicios esenciales.
- ii. Bienes y servicios competitivos del sector privado.
- c) Acciones de acumulación.
 - i. Instalación de capital para acciones de producción.
 - ii. Instalación de capital, acciones que constituyen por sí mismas economías externas.
- d) Acciones en el campo del financiamiento.
 - i. Proporcionan recursos para las acciones de producción y acumulación.
 - ii. Destinados a transferir ingresos dentro del sector privado.

Si estudiamos detenidamente esta clasificación vemos que todas estas acciones que realiza el sector público se vinculan directa o indirectamente a las funciones de producción o de distribución.

Así podemos decir que este sector tiene una participación directa en las actividades económicas, en las acciones de:

- producción
- acumulación

Y una participación indirecta, en las acciones de:

- regulación
- financiamiento

Nuestro enfoque se limitará a estudiar aquellos organismos del sector público que tienen una participación directa en el proceso productivo, basaremos entonces nuestro análisis en el sector donde se centran los factores más dinámicos de la economía.

Corresponde señalar que estas actividades tienen diversa

ponderación dentro de los distintos sistemas, y si bien podemos caracterizar a las economías latinoamericanas como de carácter mixto, ya que el Estado actúa sobre el mercado mediante acciones de regulación o directas, resulta difícil evaluar el grado de intervención.

2. Las empresas de producción del Estado.

a) Clasificaciones

Se pueden intentar clasificar las empresas según distintos criterios que resulten útiles a los efectos de la planificación.

i. Clasificación por tipo de producción.

Bienes : — consumo
 — capital

Servicios: — reales
 — financieros

ii. Clasificación institucional.

Empresas auxiliares: — comerciales
 — financieras

Empresas gubernamentales

Empresas productoras de bienes
o servicios esenciales

Empresas de economía mixta

Empresas autónomas

Las empresas auxiliares normalmente no vuelcan su producción al mercado, están destinadas a producir para el propio Estado. Una imprenta que atienda las necesidades de la Administración Central, por ejemplo, será una empresa auxiliar comercial.

Se clasifican como empresas gubernamentales, aquellas cuyo objetivo básico es la regulación de precios en el mercado, o sea, que sus compras y ventas de bienes en la plaza se rea-

lizan para prevenir operaciones especulativas por parte del sector privado. Entrarían también en este tipo de empresas, las destinadas a efectuar compras para el gobierno y las encargadas de la distribución de suministros.

En las empresas productoras de bienes o servicios esenciales —correos, telégrafos, agua, energía— la especialidad radica fundamentalmente en el grado de dependencia, tanto financiera como en su poder de decisión, del poder central.

Podríamos decir, entonces, que estos tres tipos de entidades tienen un reducido poder de decisión —que varía según los países— en todo lo que tiene que ver con la gestión empresarial, ya que la misma está directamente relacionada con el nivel superior.

Las empresas de economía mixta son aquellas empresas en las cuales el Estado tiene una determinada participación en el capital social. En el momento en que posea el 51% del capital social, recién podríamos decir que pertenecen al sector público, ya que hasta ese momento solamente constituirían inversiones financieras o de control del Estado.

En la asociación entre el capital público y privado, para llevar adelante una actividad productiva, el monto del capital es uno de los elementos que nos permiten inducir las posibilidades que tiene el Estado de tener capacidad decisoria en el manejo de la empresa. No obstante lo cual, la realidad nos muestra que existen otros elementos, tal vez con mayor gravitación que la cuantía del capital (contratos de tecnología, directorio y gerencia en manos del sector privado, etc.) que obligan a profundizar en la investigación antes de determinar las características públicas o privadas de una empresa.

Finalmente tendríamos las empresas autónomas cuyo capital pertenece al Estado y donde los mecanismos de gestión están a cargo de delegados del poder central.

iii. Clasificación territorial-institucional.

La clasificación vista anteriormente puede aplicarse tanto a nivel del:

- gobierno central
- gobierno provincial o estadual
- gobierno municipal.

- iv. Clasificación combinada destinada a medir el grado de progresividad de la intervención estatal en la economía.

	Servicios Públicos Esenciales	Materias Primas	Medios de Producción	Bienes de Consumo	Comercia- lización	Finanzas
Pérdidas						
Ni Pérdidas ni Excedentes						
Excedentes						

De acuerdo a esta clasificación se estudia el tipo de producción de cada empresa y en las condiciones económicas que las realiza. En la medida en que la actividad directa del Estado va evolucionando de la etapa de producir los servicios públicos esenciales a la producción de insumos difundidos, bienes de capital, etc., y teniendo en cuenta si operan a pérdidas o a excedentes, tendremos que se verifica una intervención más intensa del sector en la economía y por lo tanto, aumentan sus

posibilidades de manejarla mediante medidas de política económica.

De esa forma nos acercaríamos a lo que podríamos llamar un capitalismo de estado progresista, cuando se comenzara a producir por parte del sector, en los campos de comercialización y financiero —prácticamente operando en condiciones monopólicas— y con un excedente abundante, que caracteriza a dichos tipos de producción, contando con la posibilidad de volcarlo internamente en un proceso dinámico de acumulación.

3. La planificación del sector público.

a) Evolución de la actuación del Estado en la economía.

Un análisis histórico de la actuación del Estado en las economías latinoamericanas nos muestra una evolución gradual, partiendo de una neutralidad propia de las ideas liberales que prevalecieron desde la implantación del modelo de "crecimiento hacia afuera", impuesto a estas economías en su función abastecedora de bienes de consumo y materias primas naturales al comercio internacional, a partir de la revolución industrial.

Este modelo basado en la división internacional del trabajo comienza a sufrir sus primeros reveses con el cambio del país centro, de Inglaterra a Estados Unidos, ya que este país comienza a competir con las economías latinoamericanas por ser uno de los más grandes productores mundiales de materias primas.

Finalmente, con la crisis de 1930, se rompe definitivamente el esquema y los países deben iniciar un proceso defensivo de "desarrollo hacia adentro" encarando políticas de sustitución de importaciones a través de procesos de industrialización interna de sus materias primas.

Esta evolución, reseñada brevemente, debe considerarse con las salvedades del caso, ya que no se dio en todos los

países ni en la misma época, dependiendo de las estructuras productivas y sus relaciones con el comercio internacional.

Desde principio de siglo el Estado comienza a cumplir ciertas funciones de carácter esencial, en un primer momento, a través de la prestación de servicios de luz, agua, alcantarillado, obras de infraestructura, que originalmente fueron desempeñados por el sector privado, pero que luego se entendió debían ser atendidos por el sector público.

Con la Segunda Guerra Mundial y posteriormente con la crisis económica mundial, el Estado mediante acciones directas y de regulación, toma una función netamente intervencionista.

Esa actuación no solo se concreta a la producción de servicios esenciales o estratégicos, sino que también comienza a competir en el mercado con la empresa privada, como parte de una nueva filosofía tendiente a establecer una tutela acerca de cuales actividades económicas son beneficiosas para la comunidad y cómo deben prestarse para que cumpla su objetivo.

b) Importancia del sector público en la planificación del desarrollo.

El profesor Jorge Ahumada establece un conjunto de etapas en el proceso de planificación nacional:

- I. "La Oficina Central de Planificación (O.C.P.) elabora un diagnóstico global que sirve de base a la autoridad nacional para fijar un conjunto de objetivos preliminares.
- ii. En base a los objetivos fijados por la autoridad la O.C.P. elabora un programa global de metas, especificando las restricciones en términos de recursos y estableciendo asignaciones preliminares de recursos por sectores.

Las etapas iii. y iv. corresponden a la labor de las oficinas sectoriales de planificación que en base al plan global preparan alternativas sectoriales desagregadas.

- v. Los planes sectoriales son coordinados por la O.C.P.
- vi. La O.C.P. en base a los planes sectoriales coordinados prepara alternativas de plan y los discute con la autoridad nacional.
- vii. El proceso se repite a niveles más bajos de decisión".

En este proceso, esencialmente dinámico, la múltiple y agresiva actuación del Estado que hace que controle una parte importante del producto y realice un porcentaje elevado de las inversiones de la economía, lo convierten en principal promotor del desarrollo.

En los intentos de planificación realizados en latinoamérica al estructurar los planes globales, regionales o sectoriales se consideraron las diversas actuaciones del Estado en el sector o actividad productiva donde estaban localizadas. De esa forma no se explicitaron claramente los grados y las formas de participación del mismo en el conjunto del sistema económico que le dan una especial singularidad, cosa que se puede lograr con un enfoque sectorial-institucional.

A estos efectos se hace necesario una reestructuración de todo el instrumental analítico para adecuarlo a las necesidades de la investigación.

A vía de ejemplo una de las técnicas básicas de investigación lo constituirá un cuadro de relaciones intersectoriales donde se analicen por separado las actividades de producción del sector público y privado, como forma de ponderar no solamente su participación relativa en la economía, sino también sus relaciones tecnológicas y los patrones de eficiencia con que actúan. El Cuadro N° 1 demuestra claramente como se puede encarar un estudio de este tipo. 3).

3) Op. cit., 2.

		Demanda intermedia									Demanda final				VBP
		Sector privado				Sector público					Sector público		Sector privado		
		Sector 1	Sector 2	...	Sector n	Sector 1	Sector 2	...	Sector n	Gobierno n + 1	C	I	C	I	
S E C T O R P R I V A D O	Sector 1	X_{ij}^{pp}				X_{iz}^{pg}					0	I_i^{pg}	C_i^{pp}	I_i^{pp}	VBP_i^p
	Sector 2										0				
	.										0				
	.										0				
	Sector n										0				
S E C T O R P U B L I C O	Sector 1	X_{hj}^{gp}				X_{hz}^{gg}					0	I_h^{gg}	C_h^{gp}	I_h^{gp}	VBP_h^g
	Sector 2										0				
	.										0				
	.										0				
	Sector n Gobierno										C_{n+1}^{gg}	0	0	0	0
Valor Agregado		VA_j^p				VA_z^g VA_{n+1}^g									
VBP		VBP_j^p				VBP_z^g VBP_{n+1}^g									

i — Número de filas del sector privado, $i = 1, \dots, n$

j — Número de columnas del sector privado $j = 1, \dots, n$

h — Número de filas del sector público $h = 1, \dots, n + 1$, siendo $n + 1$ el sector gobierno

z — Número de columnas del sector público $z = 1, \dots, n + 1$, siendo $n + 1$ el sector gobierno

g — Indica al sector público. Los demás símbolos son los que se usan convencionalmente en estos modelos.

p — Indica al sector privado.

Este enfoque permite detectar la influencia de las acciones de producción y acumulación del sector, que se concretan fundamentalmente a través de las empresas.

En el proceso de planificación las empresas tendrán como objetivos básicos elevar su eficiencia interna, logrando la óptima asignación de sus recursos y que sus metas sean compatibles con las metas establecidas en los planes globales, de forma de lograr el mayor grado de eficiencia externa para el logro de los objetivos programados.

Un aspecto relevante cuando se encara la planificación del sector público es "la evaluación de las posibilidades que tiene este sector para absorber la carga de responsabilidades que los planes de desarrollo le asignan o los requerimientos que el proceso de desarrollo le demanda". 4).

Esta rigidez del sector público —o cualquier otro sector de la economía— para adaptarse al plan, tiene múltiples manifestaciones, las cuales deben ser detectadas y superadas para impedir que el plan fracase en el momento de su ejecución.

A nivel de las empresas estatales, este fenómeno se puede observar, ya que por la forma inarmónica como se fueron creando y el alto grado de autonomía que se les quiso otorgar, para asegurar su funcionamiento similar al de la empresa privada, han hecho que no exista una real coordinación en cuanto a toma de decisiones con el poder central.

Este hecho va tomando mayor importancia a medida que se toman nuevas áreas y cuando el Estado comienza a participar como socio en determinadas empresas adquiriendo parte de su capital, llegando a tener una participación mayoritaria en algunas de carácter estratégico, con la consiguiente influencia en la toma de decisiones.

No se puede concebir un plan del sector público sin la de-

4) Patterns of Public Sector in Underdeveloped Countries. Ignacy Sachs.

bida armonización y compatibilización de los objetivos básicos con las metas a cumplir por las distintas entidades. Las empresas estatales que desempeñan día a día mayores funciones, con volúmenes de transacciones y capitales de gran importancia, como ya lo expresamos, se han convertido en instrumentos estratégicos en el proceso de desarrollo.

Resulta importante la determinación de las técnicas a través de las cuales se establezcan las interrelaciones entre el poder central y las empresas, de forma de integrarlas en el proceso de formulación de las medidas de política económica, que permitirán instrumentar los planes globales. A lo largo de este trabajo trataremos de demostrar que la técnica del presupuesto por programas, debidamente implementado para contemplar las especiales características empresariales, posee los requisitos necesarios para cumplir dicha función.

4. El presupuesto como instrumento de la planificación.

La importancia del presupuesto del sector público en el proceso de planificación del desarrollo y fundamentalmente la aplicación de la técnica del presupuesto por programas al gobierno central, no serán analizados en este trabajo, existiendo abundante literatura al respecto.

Indudablemente la técnica del presupuesto por programas constituye frente al presupuesto tradicional, un acercamiento hacia las técnicas empresariales, en el sentido de que se planifica el cumplimiento físico de los objetivos a través de una cierta combinación de factores, se evalúa la ejecución de los distintos programas a través de estudios de costos y técnicas de medición de resultados físicos, etc.

No obstante ello, cuando encaramos el proceso de presupuestación de una empresa estatal debemos tener en cuenta ciertos factores adicionales, tales como el dinamismo con que debe actuar en función del mercado, lo cual obliga a dotar su presupuesto de la necesaria flexibilidad para no trabar su gestión.

El presupuesto, entonces, deberá destacar los elementos

fundamentales que constituyen dicha gestión empresarial y por lo tanto deberá mostrar la compatibilidad existente entre las metas establecidas a través de los planes globales y sectoriales y la factibilidad económico-financiera de la empresa para llevarlas a cabo.

II. EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS EN LAS EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES

1. Características generales metodológicas.

El presupuesto de las empresas estatales es una técnica que debe cumplir una doble función: colaborar con la dirección de la empresa para lograr el mayor grado de eficiencia interna posible mediante la previsión de la gestión anual y la posterior evaluación del cumplimiento de las metas propuestas, y a la vez permitir que dichos metas sean congruentes con los planes sectoriales fijados por el gobierno de forma de que mediante las medidas de política económica se logre la máxima eficiencia externa, o sea, que la actuación de la empresa cumpla los máximos beneficios para la colectividad en su conjunto.

Para concretar ambos objetivos debemos lograr que el presupuesto se integre plenamente en todos los actos de gestión empresarial y para ello debe necesariamente basarse en la programación física y financiera.

Por consiguiente debemos cambiar el enfoque del presupuesto tradicional y pasaremos de un simple control del gasto a un sistema integrado, donde para poder evaluar el cumplimiento de metas debemos disponer de los costos de los distintos programas y de sistemas de medición de resultados físicos.

Surge la necesidad del presupuesto integrado de la empresa que permite explicar las múltiples interrelaciones de la gestión y fundamentalmente cómo a través de los distintos programas se combinan los recursos productivos, y su influencia en las cuentas de resultados y patrimoniales de la empresa.

A través del presupuesto integrado quedarán claramente definidas las políticas de ventas, de producción, de existencias, de inversiones, de endeudamiento, etc., tanto en el corto como en el mediano y largo plazo.

Al presentarse el proceso presupuestario como un conjunto de interrelaciones que van uniendo los distintos aspectos operativos de la empresa que se reflejan finalmente en resultados a través de sus cuentas patrimoniales, se logra que en el momento de la ejecución la contabilidad presupuestaria acompañe esa gestión y en consecuencia de su confrontación con la contabilidad general surgirán directamente las diferencias entre lo presupuestado y lo realmente ejecutado, que permitirá ir realizando la evaluación correspondiente y efectuando las correcciones necesarias para el cumplimiento de las metas programadas.

a) Nuevo concepto de asignación presupuestaria.

Si nosotros cambiamos el enfoque tradicional, basándolo en una programación presupuestaria eminentemente física, corresponde también un nuevo enfoque del concepto de asignación presupuestaria.

A esta altura del análisis, es necesario destacar un principio sobre el cual volveremos con mayor detalle al final del trabajo, el presupuesto es simplemente una técnica y los distintos elementos con los cuales lo implementamos, únicamente persiguen la finalidad de hacerlo más útil para el tipo de análisis que queremos realizar y los fenómenos que queremos captar.

En el análisis del proceso del gasto podemos establecer distintos momentos:

- la concertación de un compromiso para la incorporación de un servicio, en el futuro.
- la incorporación del bien o prestación efectiva del servicio.
- la aplicación del bien incorporado al proceso de producción.
- el pago de la obligación.

Estos momentos del gasto pueden coincidir en el tiempo, como en el caso de los servicios personales aplicados regularmente al proceso productivo. En el otro extremo podemos considerar la adquisición de un conjunto de materiales, que van a ser incorporados a la empresa en distintos períodos presupuestarios. Por su parte la obligación resultante de esta operación se cancela mediante un pago anticipado en el momento de la firma del compromiso y el resto en entregas que superan el ejercicio presupuestado.

De acuerdo a los fines perseguidos, el sistema contable presupuestal captará estos momentos o el momento que considere más útiles. En función de la metodología que desarrollaremos, consideramos a través del presupuesto integral: la incorporación del bien o prestación efectiva del servicio, la aplicación del bien al proceso productivo y el pago.

El momento del gasto correspondiente a la concertación del compromiso no da lugar a ninguna afectación al proceso de presupuestación, lo cual no quiere decir que no debe ser registrado en la contabilidad general de la empresa a través de cuentas de orden.

El momento de la incorporación física del bien o de la prestación efectiva de un servicio se constituye en trascendental ya que, por un lado, comienza a cumplir su función en el proceso productivo y por otro se determinan o concretan las relaciones jurídicas con el proveedor a través del nacimiento de la obligación. Es por ello que en el momento de la elaboración del presupuesto, para fijar el concepto de asignación presupuestaria, nos apartamos de la tradicional autorización para comprometer gastos, y la establecemos en el momento del proceso del gasto donde se incorpora el bien o se realiza la efectiva prestación del servicio.

De esa forma determinamos **las asignaciones presupuestarias, que constituirán créditos abiertos para realizar los gastos necesarios para el cumplimiento de las funciones o cargo de los organismos y que se afectarán por las incorporaciones de bienes y la utilización efectiva de servicios por parte de las empresas, en el ejercicio que se trate.**

En estas acciones por lo tanto podemos identificar claramente dos aspectos: la expresión monetaria de un hecho físico como lo constituye la prestación de un servicio o la incorporación de un bien y la obligación generada.

Ambos aspectos, originados en una misma acción, se independizan, el servicio o el bien pasa a prestar sus funciones en los programas de la empresa ya sea incorporándose directamente en el proceso productivo o cumpliendo los lineamientos de una política de existencias, mientras que la obligación deberá ser cancelada al propietario del factor correspondiente, lo cual se puede realizar en forma anterior, concomitante o posterior al momento mismo de la acción física.

En el proceso de presupuestación estos hechos deben ser debidamente reflejados. El hecho físico o sea, la demanda de bienes y servicios de la empresa al mercado da lugar a la afectación del crédito presupuestal. Por su parte estos mismos servicios y bienes al incorporarse al proceso productivo formarán parte de los costos de los distintos programas con la consiguiente influencia en las cuentas de resultados, o pasarán directamente, en el caso de las inversiones, a formar parte del patrimonio de la empresa.

La obligación, por su parte, tendrá su incidencia en las cuentas patrimoniales y su cancelación influirá de distinta forma de acuerdo al momento en que se realice.

b) Consideraciones complementarias.

De acuerdo a esta metodología se tratará de presupuestar la gestión empresarial exclusivamente en el ejercicio que se presupuesta, no apoyándose en la situación patrimonial de la empresa en el ejercicio anterior. La causa de este enfoque radica en que en el momento que se presupuesta aún no ha vencido el período anterior, lo que obligaría a nuevas estimaciones y además porque se pueden identificar claramente los resultados de la gestión a través de las variaciones patrimoniales del ejercicio.

Esta cuenta de Variaciones Patrimoniales se presenta bajo la forma de un cuadro de Usos y Fuentes de Fondos, lo que permite efectuar un análisis financiero de la gestión.

Este sistema de presupuestación es aplicable a todo tipo de empresas no obstante lo cual en el desarrollo que realizaremos nos centraremos exclusivamente en las empresas industriales y comerciales, ya que para las empresas productoras de servicios financieros correspondería una forma de presentación distinta resaltando ciertos aspectos específicos, que no pueden hacerse en forma conjunta con los otros tipos de empresa.

Resulta evidente que no se pueden identificar, en el análisis la empresa privada y la empresa pública ya que por lo pronto sus finalidades son diferentes; las medidas de política económica adoptadas por un gobierno pueden hacer que una empresa funcione con precios por debajo del costo o que las inversiones públicas se vierten en aquellos tipos de producción de baja rentabilidad, que no son atractivos para el sector privado.

No obstante ello, cualquiera sea el papel asignado a una empresa estatal ésta debe tratar de lograr la mayor eficiencia mediante la mejor combinación de sus recursos productivos. Para poder cuantificar este hecho, la forma de presentación del presupuesto trata de separar, en la medida de lo posible, la gestión típicamente empresarial de lo que significan el conjunto de acciones —política de precios, subsidios— resultante de sus relaciones con el resto del sector público.

Finalmente, como consecuencia de lo que hemos afirmado en los capítulos anteriores acerca de la coordinación que debe existir en todo el sector público, presentaremos el proceso de presupuestación de las empresas siguiendo los lineamientos generales del proceso de planificación nacional. De esa forma la empresa deberá presentar su plan de mediano plazo y su plan operativo anual, de forma que las metas que se programan en los mismos sean congruentes con las que figuran en los planes globales y sectoriales.

2. Plan a mediano plazo de desenvolvimiento de la empresa.

Dentro del contexto de la planificación normativa en que se desempeñan las empresas públicas sus objetivos en el mediano plazo estarán basados en las estrategias, a largo plazo de desarrollo y fundamentalmente en los planes sectoriales.

No se debe desconocer que en la formulación de los planes hay un proceso de mutua interdependencia, donde en cada uno de los niveles los organismos responsables de la ejecución deben participar activamente.

Es de gran importancia que la empresa tenga un plan de su gestión en el mediano plazo, no solamente porque de esa forma se logra una integración de intereses con el resto del sector público, sino que también permite que los planes anuales sean estructurados sobre la base del cumplimiento de los objetivos de mediano plazo, logrando de esa forma que no se desvíen de los objetivos básicos de la empresa.

Los elementos que constituirán este plan de mediano plazo, así como el período que abarque la proyección de las variables manejadas en él, dependerán enteramente de las distintas empresas.

Existen muchas empresas públicas, fundamentalmente productoras de servicios públicos esenciales, de un largo período de maduración de sus inversiones para sus planes de incremento de su capacidad productiva —empresas productoras de energía por ejemplo—. Estas empresas deberán realizar sus planes a un plazo más extenso de forma de comprender todo el proceso de su expansión.

El plan de mediano plazo deberá contener como información mínima:

1. Metas de producción por servicio o producto final en volúmenes físicos.

2. Demanda potencial y real por servicio o producto final. Deberá indicarse si la empresa actúa en condiciones monopolísticas y en caso de actuar en competencia o en forma

complementaria con la empresa privada, la parte de la demanda que se piensa absorber.

3. Política de tarifas o precios por servicio o producto final.

A través de los dos apartados anteriores se indicará claramente el papel que debe desempeñar la empresa en el proceso de política económica, o sea, si solamente desempeña el papel de productor de bienes o servicios esenciales o que no son atractivos para la empresa privada, o si por el contrario tiene una política agresiva dentro del sistema interviniendo en la actividad directa competitiva de la empresa privada y fundamentalmente en la producción de insumos de uso difundido o en tipos de producción de gran margen de excedente.

4. Estimación física y financiera de utilización de insumos críticos en aquellas empresas, que por su naturaleza, deben realizar compras que se incorporan a través de varios ejercicios, como por ejemplo, la contratación del petróleo crudo en las empresas de refinamiento petrolífero, o la adquisición de repuestos y otros materiales de gran volumen para el normal mantenimiento de los servicios de ciertas empresas.

Es importante señalar este tipo de operaciones, no sólo porque constituyen erogaciones importantes, sino porque en los presupuestos anuales éstas aparecerán como parámetros, ya que no podrán ser objeto de variación en el corto plazo.

5. Proyectos de inversión para la ampliación de la capacidad productiva o para la variación de procesos técnicos de producción.

Los planes de inversión tendrán su principal forma de expresión en el mediano plazo, por lo tanto los distintos proyectos deben ser presentados con la mayor acuciosidad técnica posible y fundamentalmente justificando la utilidad de su realización para el futuro cumplimiento de las metas de producción.

Se debe estimar el volumen de la inversión y la forma de

su financiamiento, estableciendo las obligaciones en moneda extranjera que generará su realización.

Los proyectos que formarán el plan anual de inversiones normalmente constituirán aspectos parciales de la ejecución de los planes de mediano plazo, por ello se insiste en su evaluación en el mediano plazo y la forma de su financiamiento.

3. Plan anual operativo de la empresa.

a) Antecedentes.

"El plan anual operativo puede definirse como la resultante de un proceso por medio del cual se establecen, dentro del marco de las estrategias y los planes de mediano plazo, las metas de corto plazo correspondientes al sector público y las orientaciones y/o determinación de acciones al sector privado a través de medidas directas e indirectas —fijación de precios y salarios, tributación, financiamiento, etc.—. Además, el plan anual fija los requisitos financieros, materiales y humanos para cumplir las metas o identifica la localización temporal y espacial de las actividades, de acuerdo a las exigencias del desarrollo económico". 5).

Los presupuestos del gobierno central y de las empresas constituirán instrumentos de concreción de los planes operativos anuales, en lo que concierne al sector público. A través de los planes vinculares se podrán establecer las correlaciones entre las estrategias y los planes de mediano plazo, y los programas presupuestarios que tienen a su cargo el cumplimiento de las metas en el corto plazo.

Este proceso dinámico determinará el marco dentro del cual la empresa desarrollará su gestión. Es necesario reiterar que en la fijación de metas y en la determinación de sus posibilidades de cumplimiento, es fundamental la coordinación de los distintos niveles. No se puede aceptar la fijación de metas

5) Notas sobre Ejecución, Contabilidad y Control del Presupuesto por Programa - Jorge Israel Russo - ILPES - 1969.

a las empresas por parte del poder central, sin una activa participación de las mismas en su elaboración, que permitirán apreciar si las metas propuestas son las más adecuadas, tanto para la empresa como para el sistema en su conjunto.

De la misma forma no se concibe la actuación empresarial pública desvinculada del resto del sector, actuando con niveles o grados de autonomía que atentan contra el logro de las metas generales del plan.

En ambos casos se actúa en forma lesiva del verdadero concepto de empresa pública y por lo tanto debe procederse a una toma de conciencia del importante papel que pueden desempeñar, en el contexto de un proceso de desarrollo.

El plan operativo de la empresa se concreta en el presupuesto anual tratando de lograr los objetivos impuestos por el plan y a su vez una serie de objetivos de carácter interno, que lógicamente están destinados en último término al cumplimiento de los objetivos globales. En líneas generales podemos establecer que dichos objetivos pueden resumirse en:

Planificar: determinando las políticas de acción, programando detalladamente las operaciones del ejercicio y previendo la actuación de la empresa en el medio donde cumple sus funciones.

Coordinar todas las acciones de forma que la empresa actúe como una unidad y no como una agregación de funciones departamentales sin una coordinación en la acción.

Control: incluyendo la asignación de responsabilidades y la evaluación de resultados.

Para lograr una presupuestación integral de gestión anual se procede a detallar, para su posterior análisis los distintos aspectos que deben ser contemplados:

I) PLAN ANUAL OPERATIVO.

1. Presupuesto de operaciones.

Programas operativos: básicos — producción
— comercialización
auxiliares — administración
— transportes
— otros.

Programa de operaciones financieras.

2. Presupuesto anual de inversiones.

3. Presupuesto anual de ingresos.

El conjunto de acciones realizadas para el cumplimiento de los distintos programas analizados anteriormente, tendrán su reflejo en las cuentas de resultados y patrimoniales de la empresa.

II) CUENTAS DE LA GESTION ECONOMICO-FINANCIERA ANUAL.

1. Cuenta de explotación.

2. Cuenta de variaciones patrimoniales del ejercicio.

III) SITUACION PATRIMONIAL DE LA EMPRESA AL FIN DEL EJERCICIO QUE SE PRESUPUESTA.

IV) ANEXOS CON DATOS COMPLEMENTARIOS.

El estudio analítico de las previsiones señaladas en los numerales anteriores se deberá realizar necesariamente con un cierto grado de generalidad, debido justamente a las inmensas posibilidades de actuación empresarial del sector público en la economía.

Si pretendemos volcar en el presupuesto dicha gestión no podemos pensar que esta diversidad se pueda encasillar dentro de moldes rígidos formales.

Concientes de dicha limitación se realizarán aquellas consideraciones de carácter general que la práctica ha demostrado

que contemplan a la mayor parte de las organizaciones empresariales públicas, permitiendo de esa forma lograr ciertos patrones de presentación uniforme de información, de gran importancia no solamente en la evaluación de resultados sino también en los estudios de carácter general para la confección de consolidados a nivel sectorial o nacional.

De cualquier forma la metodología de presupuestación que se desarrolla, como lo hemos expresado anteriormente, es aplicable a cualquier tipo de empresas y será en la fundamentación de los principios en los cuales se apoya donde se centrará el estudio.

b) Presupuesto de operaciones.

Los objetivos de toda empresa se concretarán en la producción de bienes o servicios que se volcarán al mercado. Su gestión consistirá entonces en la combinación de recursos humanos, materiales y financieros de forma de lograr las metas físicas propuestas.

Para ello contará con un conjunto de **programas básicos**, destinados directamente al cumplimiento de los objetivos de la empresa —producción y comercialización— y a su vez con **programas auxiliares** o de apoyo, que colaboran para el normal funcionamiento de los programas básicos.

Los programas auxiliares constituyen, en cierta forma, un medio para el cumplimiento de los objetivos básicos, por lo cual adquieren las características de una actividad más que de un programa en sí mismo. En este grupo se ubican las acciones de los departamentos de Administración, Transportes, Talleres, Investigación, etc.

En términos generales, podemos decir que un presupuesto de operaciones tiene como objetivo fundamental satisfacer las ventas programadas, ya que serán éstas las que determinarán las características básicas de las previsiones de los otros elementos de la gestión empresarial.

Tanto las empresas productoras de bienes como de servi-

cios deberán hacer un estudio de mercado para estimar la cuantía de los bienes o servicios que la comunidad estará dispuesta a adquirir a determinados precios, teniendo en cuenta los costos de producción y confrontando las distintas alternativas con los objetivos básicos de la empresa.

Si consideramos solamente las empresas productoras de bienes, observamos que existe un ritmo de ventas que generalmente no coincide con el ritmo regular de producción, ya sea porque los bienes tienen una demanda irregular a través del año, porque se dispone de insumos de carácter estacional, u otras causas, todo lo cual nos lleva a resaltar la importancia del nivel de existencia de bienes y su papel regulador en la producción.

En principio podemos afirmar que una regularidad en la producción proporciona beneficios, lo cual dependerá fundamentalmente del distinto peso relativo de los costos fijos y variables, entre otros factores estructurales a considerar. Las empresas estatales presentan en este aspecto una serie de factores de rigidez, tal como la estabilidad obligatoria de la mano de obra, dada por ciertas disposiciones legales, lo cual no permite darle a la producción un ritmo distinto de acuerdo a las necesidades del proceso.

Por otra parte los excesos de existencias elevan el capital de trabajo a niveles insostenibles e incluso los gastos financieros necesarios para su mantención, pueden incidir en el costo de forma de anular sus efectos favorables.

La política que determine los niveles de existencias óptimos surgirá de los estudios efectuados a través de las técnicas de investigación operativa, las que servirán de base a la programación presupuestaria para fijar sus previsiones.

A su vez el control presupuestario será factor constante de confrontación en la ejecución, permitiendo efectuar las correcciones necesarias, de forma que los niveles de ventas, producción y existencias mantengan siempre las relaciones óptimas, que permitan el cumplimiento de las metas programadas.

Estas consideraciones se hacen extensivas, con las salvedades

des correspondientes, a las políticas de existencias de productos en proceso de elaboración, materiales, materias primas, maquinaria y equipos de reposición, resaltando la importancia de un adecuado control de las mismas en las empresas estatales.

Basada en estos principios, la metodología presupuestaria expuesta obliga a explicitar los movimientos de existencias ya se destinen a atender el proceso productivo del año, como a su utilización en ejercicios futuros.

Una vez lograda la adopción de sistemas de inventario permanente para el control de existencias en las empresas, recién podrán determinarse las responsabilidades de las distintas unidades ejecutoras en el cumplimiento de los programas.

i) Programa de producción.

Consideraremos en primer término el programa de producción por su complejidad y por tener la misma relevancia tanto en las empresas productoras de bienes como de servicios.

Este programa tiene una serie de objetivos principales:

1. En estrecha relación con la política de ventas y existencias, el planeamiento de la producción para determinar: qué, cómo, cuánto y cuándo producir.
2. Una correcta apreciación de la capacidad productiva de la empresa para hacer frente a la producción planeada, permitiendo de esa forma realizar las previsiones necesarias en los planes de inversión.

Es fundamental, en ese sentido una exacta evaluación del grado de integración de los distintos departamentos en el proceso productivo. La capacidad productiva de toda la empresa no será mayor que la capacidad del departamento o proceso de menor producción. La programación adecuada permitirá evitar los cuellos de botella que pueden tornar irrealizables los planes más ambiciosos y a la vez crear situaciones de ineficiencia perniciosos para la empresa.

Estas consideraciones deben extenderse a la falta de coordinación que puede hacer que los recursos productivos no se incorporen al proceso en el momento requerido, lo que puede ser solucionado en el corto plazo; esto no ocurre cuando se deben realizar inversiones importantes para modificar la capacidad instalada de la empresa.

3. Programar los recursos de personal necesarios para el cumplimiento de las metas, clasificándolos por tipo de trabajadores o especialidad y calificación.

En aquellas empresas que por razones legales o institucionales carecen de la necesaria libertad para disponer de la mano de obra, es imprescindible crear las condiciones de flexibilidad necesarias para la asignación del personal a los distintos programas de acuerdo a las necesidades del proceso productivo, de forma de lograr la mejor combinación de recursos.

4. Programar el abastecimiento de recursos materiales en base a las necesidades del proceso y la política de existencias adoptada.

i.a Asignaciones presupuestarias.

El logro de la combinación óptima en el proceso de fabricación y en todo el funcionamiento de la empresa, se realiza a través de un proceso de programación, en donde la presupuestación se constituye en un instrumento fundamental facilitando la elección de alternativas, al proveer los elementos que permiten evaluar cuantitativamente las ventajas o desventajas de cada una de ellas.

Elegida, entonces, la alternativa más adecuada, tendremos determinados los recursos humanos y materiales que demandará la empresa al sistema económico, o sea, los servicios personales y no personales que utilizará en su gestión, así como los bienes que deberán incorporarse en la empresa.

El costo, o sea, la expresión monetaria de la prestación efectiva de dichos servicios o el precio del bien incorporado constituirá la asignación presupuestaria del ejercicio.

Por razones de homogeneidad en la presentación, dentro de cada uno de los programas, las asignaciones presupuestarias se presentan de acuerdo a una clasificación por objeto del gasto, que variará de acuerdo con los países.

Se adopta una clasificación por objeto del gasto dentro de cada programa porque permite identificar, a los fines de la programación, la demanda del sector público —en este caso de las empresas— de acuerdo con cada uno de los sectores de la economía y además el destino del uso de los recursos.

En Uruguay por ejemplo, a partir del 1º de enero de 1968 (Decreto Nº 371/967 de 13 de junio de 1967) se adoptó una "Clasificación de gastos públicos según su objeto" "con base en diez rubros principales y dos grados de menor detalle para fines de administración y estadística que se nominan sub-rubros y renglones, respectivamente".

Rubros	Denominación
0	RETRIBUCION DE SERVICIOS PERSONALES
1	SERVICIOS NO PERSONALES
2	MATERIALES Y ARTICULOS DE CONSUMO
3	MAQUINARIA, EQUIPOS Y MOBILIARIO
4	ADQUISICION DE INMUEBLES Y EQUIPOS EXISTENTES
5	CONSTRUCCIONES, ADICIONES, MEJORAS Y REPARACIONES EXTRAORDINARIAS
6	CARGAS LEGALES Y PRESTACIONES DE CARACTER SOCIAL
7	TRANSFERENCIAS
8	DESEMBOLSOS FINANCIEROS
9	ASIGNACIONES GLOBALES

A los efectos de no crear rigideces dentro del presupuesto de las empresas se procedió a que éstas reclasificaran sus planes de cuentas en los 10 grandes rubros, no afectando de esa forma su individualidad.

Basándose en los mismos principios, la aprobación legal se realiza a nivel de cada uno de los programas y de rubros,

permitiendo de esa forma una amplia libertad en la gestión, destacando no obstante que la aprobación no se limita solamente al conjunto de asignaciones presupuestarias, sino que por el contrario se aprueba el presupuesto integral de la empresa.

i.b) Costo global estimativo anual de producción.

Las distintas acciones realizadas para el cumplimiento de las metas del programa se reflejan, de acuerdo al sistema contable de partida doble, en movimientos de las cuentas diferenciales, que determinarán en primer término el costo de producción global del programa y contribuirán a la obtención del resultado económico final de la gestión empresarial anual, y también en movimientos de las cuentas integrales que determinarán la situación patrimonial al final del ejercicio.

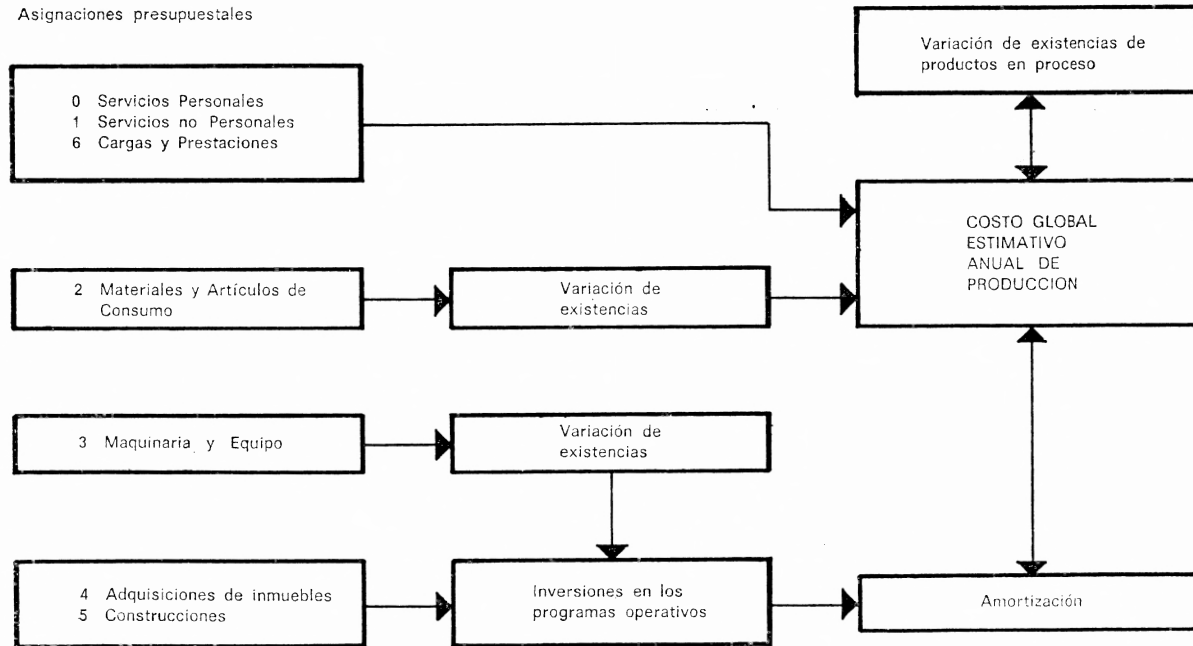
Como se puede observar en el Cuadro N° 2, en el programa de producción, para la obtención de una unidad de producto final, se incorporan efectivamente servicios y sus correspondientes cargas y prestaciones, materias primas y materiales auxiliares, y la amortización por la depreciación física de los activos fijos afectados directamente al cumplimiento del programa.

El proceso productivo es continuo y nuestro período de presupuestación es un corte artificial en el tiempo, por lo tanto, al comienzo y al final del mismo tendremos que identificar productos en proceso de elaboración.

De acuerdo a lo ya expresado, la metodología empleada trata de identificar la gestión del ejercicio presupuestado sin basarla en los datos del anterior, por lo tanto, nuestro análisis determinará variaciones patrimoniales del ejercicio. Por lo tanto, en materia de existencias no se trabajará con los acumulados, sino que se determinarán las variaciones de existencias.

CUADRO N° 2
PROGRAMA DE PRODUCCION

Asignaciones presupuestales



La variación de existencias de productos en proceso nos indicará la cantidad de los mismos que se incorporan al costo de producción de los artículos terminados, en caso de que haya una reducción en las existencias; y la suma de servicios, materias primas, etc., que se prestaron o incorporaron efectivamente en el proceso productivo del ejercicio, pero que por no haberse completado el proceso que lo transforma en producto final, se incorporan o transforman en existencias que afectarán las cuentas patrimoniales, todo esto en el caso de que exista un incremento de las mismas.

La misma mecánica se aplica a los materiales y artículos de consumo, con la diferencia de que no han entrado al proceso productivo, constituyendo parte de la política de existencias de la empresa.

Con respecto a la política de existencias en general, es importante la determinación del costo con que éstas deben ser incorporadas al proceso productivo. La solución de este problema de gran trascendencia por su incidencia en el costo final debe ser objeto, por su complejidad, de un estudio especial. Lo más importante desde el punto de vista presupuestal es la explicación de la política seguida y fundamentalmente la continuidad de su aplicación, de forma de tener, en el tiempo, resultados que permitan realizar una correcta evaluación.

Las inversiones de reequipamiento del año —normalmente pertenecientes a maquinaria y equipos— que no constituyan una ampliación de la capacidad productiva de la empresa contribuyen también a la generación del producto final —en la misma forma que los activos reales ya existentes.

Es necesario aclarar que en el Cuadro N° 2 se han unido con flechas, dichas inversiones con la amortización que se incorpora al costo, solamente para indicar su relación conceptual. La amortización corresponde a la depreciación de todo el activo fijo aplicado al programa y la consideración de la incidencia de la depreciación de las inversiones del año en el costo, depende de las técnicas de amortización adoptadas.

Al incluir, en el costo, la amortización de los activos reales

deben adoptarse una serie de medidas en las empresas estatales de forma que no distorsionen su cálculo.

En ese sentido es imprescindible contar con inventarios permanentes de dichos activos y una correcta valuación de los mismos. Ambas tareas parecen utópicas de efectuar en algunas empresas y en algunos países, pero es elemental su realización si se quiere establecer una clara determinación de responsabilidades a nivel de las unidades ejecutoras y fundamentalmente un cálculo de costos realistas de los distintos programas.

Actualmente existen esfuerzos a nivel internacional para la adopción de técnicas comunes a determinadas actividades, tal como lo demuestran las consideraciones del Seminario de Estadística y Contabilidad y Costos de Empresas Ferroviarias realizado en noviembre de 1968 en Santiago de Chile, bajo el auspicio de ALAF y CEPAL. 6)

De la misma forma en la Reunión de Expertos en Administración de Empresas Públicas en América Latina y el Caribe realizado en Santiago de Chile, 17 al 22 de noviembre de 1969-CEPAL fue objeto de discusión dicha problemática.

ii) Programa de comercialización.

En este apartado estudiaremos el programa de comercialización de las empresas productoras de bienes, donde la prestación de dicho servicio tiene una importancia fundamental, como forma de preparar y poner a disposición del consumidor potencial, el producto elaborado por la empresa, en las condiciones, en el momento y al precio, que hagan que éste lo demande.

Para cumplir este programa debe montarse un mecanismo sumamente complejo que va desde el diseño del envase, en cuanto a forma, tamaño, color; pasando por diversificados sistemas de distribución territorial; hasta complejos mecanismos de estudio de la psicología del consumidor, para inducirlo a consumir a través de la propaganda organizada por los modernos sistemas de comunicación.

6) Sistema de Información Ferroviaria - 1969 - CEPAL, E/CN. 12/842.

En este campo, donde la empresa estatal compite normalmente con la empresa privada, el empresario estatal tiene las oportunidades para una acción dinámica, donde puede lograr el cumplimiento de las metas propuestas a través de numerosas combinaciones de factores. Estas consideraciones están relativizadas, por supuesto, de acuerdo al tipo de producción y características de operación de la empresa en el medio.

Tal como lo indica el Cuadro N° 3 el programa de comercialización se puede esquematizar en la misma forma que el programa de producción, ya que para el cumplimiento de sus metas demandará servicios personales y sus respectivas cargas y prestaciones, servicios no personales, materias primas y materiales y utilizará determinados activos reales.

Todos estos elementos se incorporarán en distintas proporciones al costo del bien final que se volcará al mercado. En este programa también pueden existir productos en proceso, ya que algunos productos sufren algún proceso antes de la venta al consumidor final.

En las empresas productoras de servicios la venta del mismo se confunde con su producción, por lo tanto, se tratan en el programa de producción, dándole especial relevancia a las metas a cumplir a través de su descripción y fundamentación. En este tipo de empresas podría identificarse un programa auxiliar de comercialización, ya que pueden realizarse ciertos gastos de propaganda o promoción para la utilización de sus servicios.

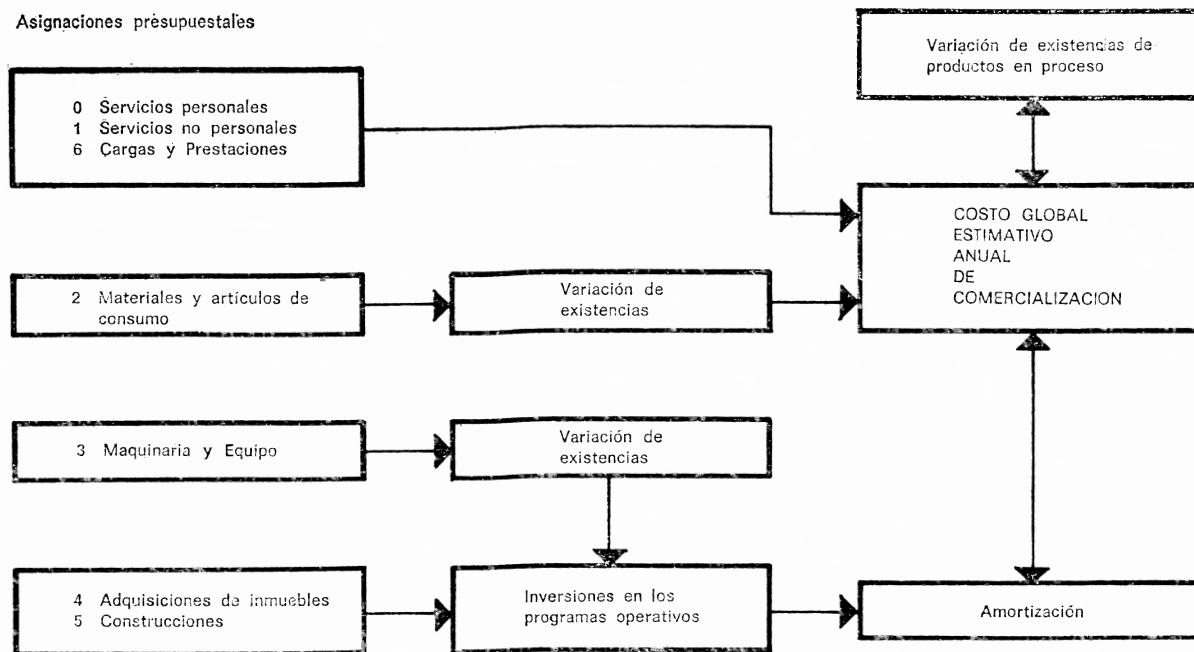
Acerca de este programa no se realizarán más consideraciones ya que ello implicaría analizar ciertas áreas especializadas que tienen gran importancia, pero que nos apartaría del grado de generalidad con que se realiza este estudio.

iii) Programa de Administración y Otros.

Los programas de Administración, Transporte, Reparaciones o Mantenimiento, etc., que contribuyen al cumplimiento de la gestión básica de la empresa, pero que carecen por si mismos de objetivos concretos, los denominamos auxiliares o de apoyo.

CUADRO N° 3
PROGRAMA DE COMERCIALIZACION

Asignaciones presupuestales



Ello no implica restarles trascendencia, por el contrario de su correcto funcionamiento depende el normal cumplimiento de los programas básicos de producción y comercialización.

Evidentemente, algunos de estos programas —Administración por ejemplo— carece de metas claramente identificables y su actuación se remite a un conjunto de tareas tendientes al logro de los objetivos generales de la empresa.

En otros programas auxiliares se pueden determinar volúmenes de actividad o metas de producción secundaria, tales como en los programas de Transporte o Talleres.

El Cuadro Nº 4 sintetiza los elementos que componen el costo de los programas auxiliares y al mismo tiempo los factores que contribuyen al cumplimiento de sus funciones.

iv) Programa de operaciones financieras.

De acuerdo al sistema de presupuestación empleado vimos que las asignaciones presupuestarias representaban autorizaciones para utilizar efectivamente servicios o para incorporar bienes en el ejercicio por parte de las empresas.

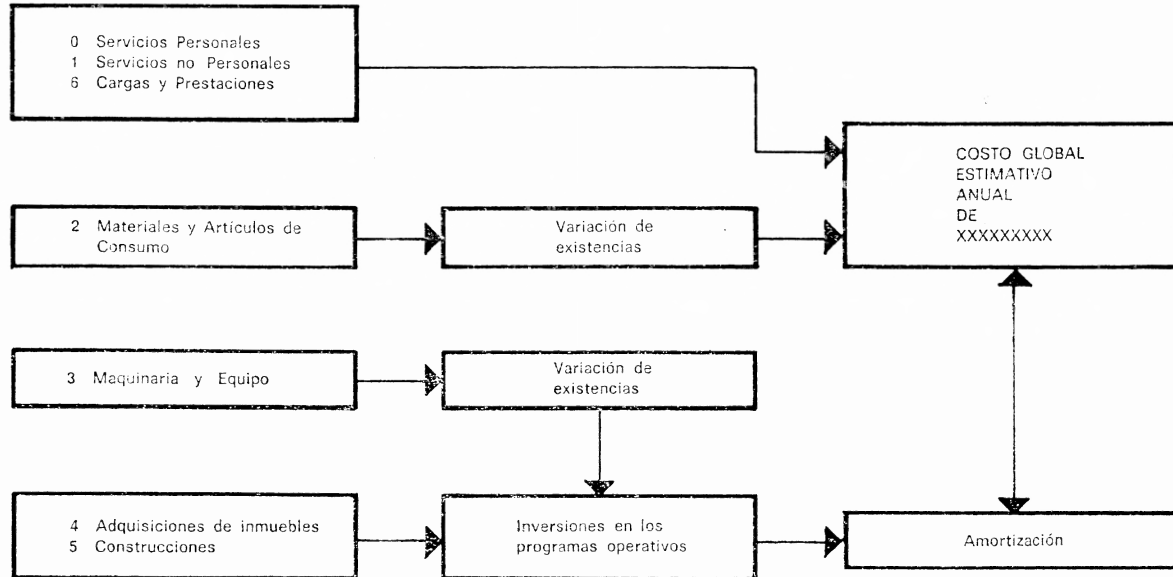
En cada una de estas acciones distinguíamos dos aspectos: la incorporación física de los mismos a los distintos programas de la gestión empresarial y la obligación, o sea, la relación jurídica generada entre la empresa y los propietarios de los servicios de los factores incorporados al proceso productivo.

Establecimos también que ambos aspectos, originados en una misma acción, se independizaban pasando el servicio o el bien a cumplir su función física en la gestión, mientras que la obligación debía ser cancelada en forma anterior, concomitante o posterior al momento mismo de la acción física.

Si cualquiera de estas etapas se realiza dentro del período presupuestario en el cual se incorporó el bien o se presentó el servicio, la cuenta de Variaciones Patrimoniales reflejará la influencia de dicha operación a través de los resultados financieros del período.

CUADRO N° 4
PROGRAMA DE ADMINISTRACIÓN Y OTROS

Asignaciones presupuestales



Si la obligación se cancela en futuros ejercicios, habiéndose incorporado el bien en el período presupuestado, la misma se reflejará como Créditos Obtenidos en el ejercicio. Como veremos más adelante esta cuenta, de acuerdo a la clasificación económica adoptada, aparecerá en el Presupuesto de Ingresos como Ingresos o Recursos Complementarios del Ejercicio.

El Programa de operaciones financieras está destinado a contemplar aquellos egresos de Caja por incorporaciones de bienes realizadas en ejercicios anteriores o a efectuarse en el futuro, de la misma forma que a cancelar operaciones del propio capital financiero utilizado en la gestión empresarial.

Podemos establecer que este programa atiende:

1. Amortización de Préstamos: quedando comprendidos dentro de este concepto los préstamos bancarios y de los proveedores, ya sean internos o externos, teniendo en cuenta las consideraciones hechas anteriormente.
2. Pagos anticipados: comprende pagos por bienes o servicios que se incorporarán en ejercicios futuros.
3. Intereses del capital financiero: con el objeto de realizar una inversión —por ejemplo— se hace necesario obtener préstamos bancarios o de proveedores con determinadas condiciones de financiamiento, que implican el pago de intereses por el uso de dicho capital financiero.

Estos intereses se abonan generalmente durante el período de amortización de la deuda, que lógicamente es independiente del período de vida útil de la inversión que ayudó a realizar. Se podría pensar que dichos intereses deberían cargarse al importe total de la inversión, lo cual desde el punto de vista macroeconómico no sería correcto, ya que inversiones iguales tendrían costos diferentes según las condiciones de financiamiento.

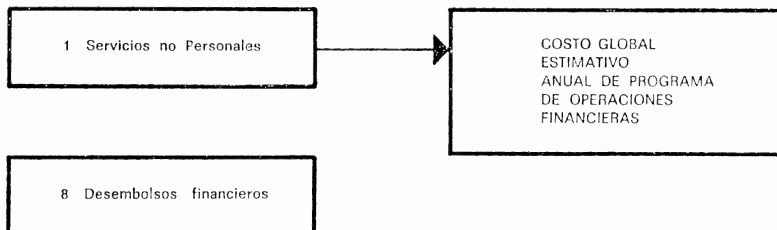
Corresponde por lo tanto, considerarlo como un costo

por el uso de dicho capital y cargarlo a las cuentas de resultados. El criterio de asignación a los distintos ejercicios podría estar relacionado con las inversiones que permitió realizar, pero la práctica demuestra que esas relaciones muchas veces no son fáciles de identificar, por la complejidad del manejo de las operaciones financieras, sus múltiples afectaciones, las refinanciaci-ones de deudas, lo cual lleva, en muchos casos a llevar a las cuentas de resultados, dichos intereses, en el período en el cual se abonan.

Tal como se señala en el Cuadro N° 5 la mayoría de las asignaciones presupuestales de este programa, corresponden al Rubro 8 Desembolsos Financieros, cargándose los intereses al Rubro 1 Servicios No Personales.

CUADRO N° 5
PROGRAMA DE OPERACIONES FINANCIERAS

Asignaciones presupuestales



v) Presupuesto de Inversiones.

El plan de mediano plazo, donde se determina la secuencia de las inversiones necesarias para la ampliación de la capacidad instalada o la adopción de nuevos procesos tecnológicos que permitan mantener la empresa en condiciones competitivas en el mercado, tendrán su concreción en el plan anual de inversiones.

El presupuesto recogerá las metas anuales del plan de mediano plazo implementándolo para su ejecución. Aquí, entonces, figurarán los proyectos con el máximo detalle de desagregación y también su forma de financiamiento.

Ya señalamos que el mediano plazo era el adecuado para la consideración de un plan de inversiones de este tipo, ya que normalmente, dichos proyectos abarcan, más de un ejercicio y su plan de financiamiento es también a mediano o largo plazo.

No obstante ello es en el corto plazo donde se determina la iniciación de cada uno de los proyectos, donde debe concretarse para su ejecución la correcta combinación de recursos humanos, materiales y financieros, de forma de que cada uno de ellos se incorpore en el momento, monto y cantidad apropiados para que el costo de cada proyecto sea el mínimo.

Los programas de inversión tienen como objetivo fundamental atender al cumplimiento de los programas operativos, por lo tanto, se debe tratar de relacionar cada uno de los proyectos con los programas operativos a los cuales va a beneficiar. No hay duda de que muchos proyectos están destinados al cumplimiento de varios programas operativos, pero en la medida que se puedan identificar es importante establecer dicha relación, ya que de esa forma se podrá ir analizando con más facilidad el cumplimiento de las metas establecidas en el mediano plazo.

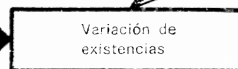
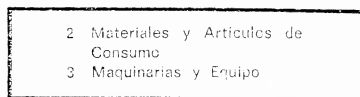
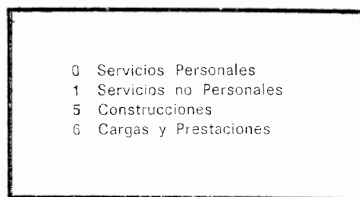
Se ha considerado conveniente distinguir entre los programas de inversión real, que se reflejarán en las cuentas de activo de la empresa como incorporación de equipos e instalaciones, edificios, etc., frente a los programas de inversión financiera —préstamos a largo plazo, compra de materiales y equipos usados, compra de acciones o títulos, etc.—, ya que de acuerdo a sus características cumplirán funciones distintas en la gestión de la empresa.

Dada la trascendencia del plan de inversiones en una empresa se requiere un análisis detallado en el momento de su elaboración.

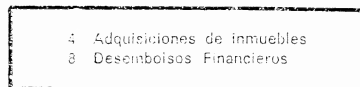
CUADRO N° 6
PROGRAMAS DE INVERSION

Asignaciones presupuestales

PROGRAMA DE INVERSION REAL



PROGRAMAS DE INVERSION FINANCIERA



vi) Presupuesto anual de Ingresos.

Para el desarrollo normal de la gestión empresarial los egresos necesarios para cumplir los programas operativos y de inversión, deben ser atendidos con una determinada política de ingresos.

El presupuesto de ingresos reflejará dicha política si se agrupan sus cuentas de acuerdo por ejemplo con un criterio económico. Es decir, por un lado el producido de la gestión normal de la empresa, como consecuencia de la venta de los bienes o servicios que produce o los ingresos por rentas de activos y aquellos que fueran aportes o donaciones recibidas, destinados a financiar los gastos operativos o corrientes del ente; por otro lado, los ingresos de capital, o sea, aquellos que implican un tipo de compromiso de la empresa, ya sea por la disminución del patrimonio —venta de activos— o creación de obligaciones —obtención de préstamos, emisión de valores, apoyo de capital para inversiones, etc.—.

Las estimaciones del ejercicio corresponderán al concepto de ingresos devengados, con la excepción de aquellas empresas que tengan como recursos propios impuestos afectados, en cuyo caso las estimaciones se remitirán a los ingresos percibidos efectivamente en el ejercicio. Este criterio se adopta por razones prácticas, fundamentalmente cuando existe un sistema de presupuesto de caja para los ingresos, en el resto del sistema público.

La forma de presentación de este presupuesto puede ser diversa, a continuación se analizará un modelo que tiene la característica especial de ser confeccionado con el objeto de aplicarse para obtener informaciones consolidadas de todo el sector público. 7).

7) Orientaciones para la Formulación de los Presupuestos de los Entes Industriales y Comerciales. Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Uruguay - 1969.

CUADRO N° 7

PRESUPUESTO DE INGRESOS

Ingresos Corrientes o de Explotación Ingresos de capital

Venta de bienes	Venta de Activos Fijos
Venta de Servicios	Emisión y Venta de Valores Propios
Renta de Activos Fijos	Venta de Valores Ajenos
Renta de Activos Financieros	Préstamos recibidos
Transferencias Corrientes recibidas	— internos privados
— privadas	— externos
— externas	— sector público 1)
— sector público 1)	Recuperación de préstamos concedidos
Otros ingresos corrientes	Transferencias de capital recibidas
	— privadas
	— externas
	— sector público 1)
	Otros ingresos de capital
	Ingresos o recursos complementarios
	— créditos obtenidos
	— pagos anticipados por incorpora- ciones de bienes a producirse en el ejercicio.

1) Debe recordarse la importancia de separar en el momento de la elaboración la gestión típicamente empresarial del resto de operaciones —ingresos en este caso— producto de la aplicación de medidas de política económica.

CLASIFICACION ECONOMICA DE INGRESOS 1)
(esquema de reagrupación)

1 — INGRESOS CORRIENTES	\$_____
1.1. Impuestos 2)	\$_____
1.1.1.	
1.1.2.	
1.2. Renta de Activos Fijos	\$_____
1.2.1.	
1.2.2.	
1.3. Renta de Activos Financieros	\$_____
1.3.1.	
1.3.2.	
1.4. Precios por Prestación de Servicios	\$_____
1.4.1.	
1.4.2.	
1.5. Precios por Venta de Bienes	\$_____
1.5.1.	
1.5.2.	
1.6. Transferencias Corrientes Recibidas ...	\$_____
1.6.1.	
1.6.2.	
1.7. Otros Ingresos Corrientes	\$_____
1.7.1.	
1.7.2.	
2 — INGRESOS DE CAPITAL 3)	\$_____
2.1. Venta de Activos Fijos	\$_____
2.1.1.	
2.1.2.	

1) La desagregación de Ingresos Corrientes y de Capital es general. Cada empresa presentará un detalle que, también, responda a sus necesidades administrativas o de análisis.

2) En muy pocos casos existirá este renglón.

3) En el caso de presupuestos bancarios podrían ser Ingresos de Capital: el incremento de depósitos, la desafectación de encajes, caución de valores públicos y redescuentos de valores.

2.2.	Emisión y Venta de Valores Propios	\$ _____
2.2.1.		
2.2.2.		
2.3.	Venta de Valores Ajenos	\$ _____
2.3.1.		
2.3.2.		
2.4.	Préstamos Internos Recibidos	\$ _____
2.4.1.		
2.4.2.		
2.5.	Préstamos Externos Recibidos	\$ _____
2.5.1.		
2.5.2.		
2.6.	Recuperación de Préstamos Concedidos .	\$ _____
2.6.1.		
2.6.2.		
2.7.	Transferencias de Capital Recibidas ...	\$ _____
2.7.1.		
2.7.2.		
2.8.	Otros Ingresos de Capital	\$ _____
2.8.1.		
2.8.2.		
2.9.	Ingresos o Recursos Complementarios 4)	\$ _____
2.9.1.	Créditos Obtenidos.	
2.9.2.	Pagos anticipados para incorpo- raciones en el ejercicio.	

TOTAL DE INGRESOS

\$ _____

- 4) Este rubro se abre para posibilitar la cabal aplicación del concepto de "incorporación" que tiene reflejo, por el lado del gasto en el Programa de Operaciones Financieras (Pagos anticipados por incorporaciones de bienes y/o servicios en ejercicios futuros), así como, la financiación obtenida, en la adquisición de bienes y/o servicios que se incorporan en el ejercicio, los que serán abonados, en su totalidad, en ejercicios futuros y correspondiendo a los respectivos programas de operación o inversión. El renglón —Créditos Obtenidos— del presente esquema servirá entonces para reflejar el monto de la financiación que proporcionan los proveedores de bienes y/o servicios a incorporarse durante el ejercicio que se presupuesta.
- El renglón —Pagos anticipados para incorporaciones en el servicio— sirve para considerar como recursos del ejercicio los pagos ya efectuados con anterioridad al ejercicio en el cual se estima que se incorporarán los bienes y/o servicios referidos en tales pagos.

4. Cuentas de la gestión económico-financiera anual.

La gestión empresarial tiene una unidad que hace que para lograr el cumplimiento de las metas físicas de los distintos programas, deban evaluarse las posibilidades económico-financieras de la empresa para llevarlas a cabo.

El presupuesto, ya lo expresamos, se convierte en un instrumento fundamental en el proceso de programación. Tal como hemos conformado la estructura de presupuestación, estamos en condiciones de realizar la proyección de las "cuentas de explotación" y las variaciones de las "cuentas patrimoniales" y de esa forma poder evaluar las distintas alternativas.

De acuerdo con los objetivos básicos previstos por el plan y con las posibles combinaciones de recursos humanos materiales y financieros disponibles, el empresario podrá, mediante la programación presupuestaria, prever los resultados finales de cualquier alternativa productiva y elegir la que cumpla con los requisitos, en cuanto a alcance de metas y óptima combinación de recursos.

El plan operativo sectorial puede determinar el cumplimiento de determinados objetivos de política económica, a través de las empresas del Estado. Algunas tendrán que operar a déficit, otras con cierto margen de rentabilidad, pero ello no afecta de ninguna forma a la gestión empresarial pública, que nunca puede tener como fin la rentabilidad por sí misma. El principio de economicidad debe preocupar al empresario estatal y es en el logro del mismo, que se obtendrá la máxima eficiencia interna y ayudará a lograr una mejor eficiencia externa de la empresa.

Observando la realidad empresarial pública latinoamericana corresponde señalar que cualquiera sea el papel encomendado a estas empresas en la economía, no debe permitirse que como resultado de dicha actuación, por falta de recursos, se comience a limitar sus posibilidades de acompañar los avances tecnológicos del ramo o se posterguen los planes de inversión imprescindibles para mantener la capacidad operativa normal, o lo que es más grave, se produzca en condiciones de ineficiencia.

En ese sentido, el Presupuesto Nacional, otorga subsidios para financiar los déficits de dichas empresas, pero no sólo les está aportando la contribución por operar con precios políticos por debajo del costo, sino que también está financiando su ineficiencia.

En algunos países, el sector público se ha convertido en absorbedor de mano de obra desocupada, alcanzando esta función también a las empresas estatales. A nuestro juicio este es uno de los errores más graves que afectan la eficiencia de estos organismos. Cada tipo de empresa tiene una ecuación de producción tecnológica que determina aproximadamente las posibles combinaciones óptimas de los distintos factores productivos. Su alteración provoca situaciones de ineficiencia con efectos altamente multiplicadores.

Si se quiere otorgar a las empresas públicas el papel de absorbedor de mano de obra, el camino es que el Estado tome a su cargo actividades productivas con alta utilización de dicho factor, sin afectar las empresas que tienen una adecuada combinación de sus recursos productivos.

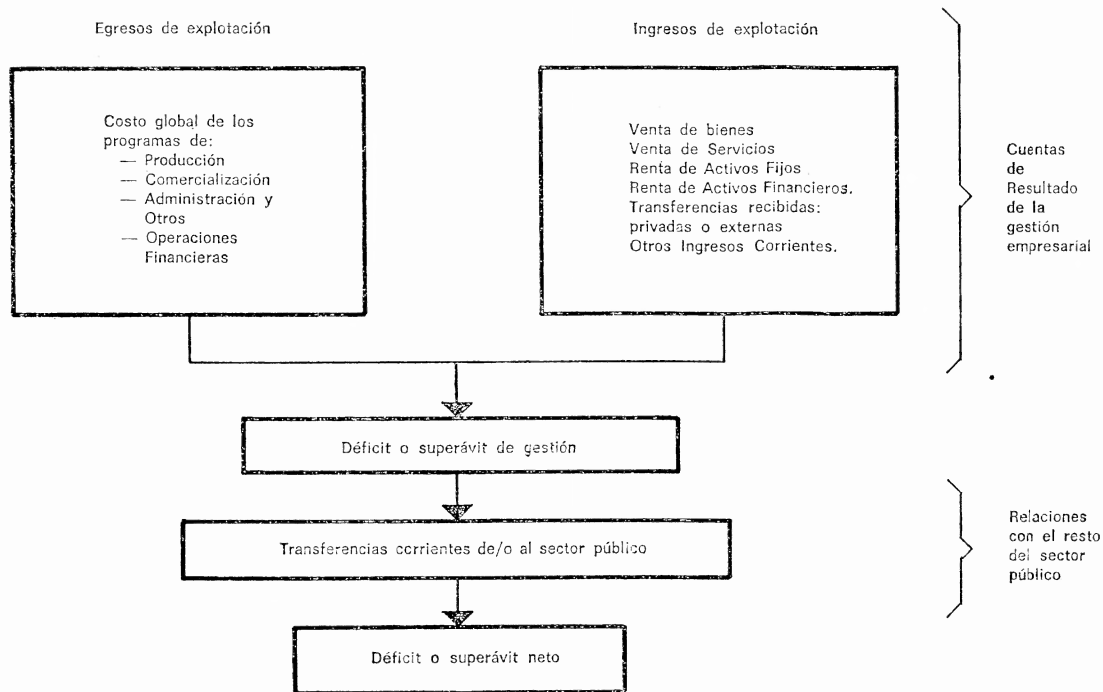
a) Cuenta de Explotación.

Las estimaciones volcadas en los programas básicos de producción y comercialización, los programas auxiliares y el programa de operaciones financieras, constituyen partes de lo que podría llamarse el presupuesto de explotación de la empresa.

Si reunimos todos los elementos de costo de dichos programas y los enfrentamos a las estimaciones del presupuesto de ingresos, podemos confeccionar un estado de pérdidas y ganancias que nos permita evaluar los resultados económicos de la gestión de la empresa en el período presupuestado.

Es importante, a los efectos de que dicha evaluación no sea desvirtuada, tratar de identificar en el análisis de la cuenta de explotación, lo que implica gestión típicamente empresarial de lo que pueden significar relaciones con el resto del sector público —subsidios, exenciones dadas o recibidas—.

CUADRO Nº 8
CUENTA DE EXPLOTACION



El resultado económico obtenido como consecuencia del cumplimiento de las metas propuestas incidirá sobre el patrimonio de la empresa y se podrá determinar de esa forma la factibilidad de las posibles alternativas elegidas.

En el Cuadro N° 8 se observa, tomando los elementos de los cuadros anteriores, como se conforma la cuenta de explotación, debiéndose destacar como las distintas cuentas, desde las propias asignaciones presupuestales, acompañan la gestión señalando todas sus interrelaciones determinando así el carácter integral de esta forma de presupuestación.

En los egresos de explotación, se debe hacer mención a un elemento que no está comprendido en el costo global directo de los distintos programas. Tal como surge de la forma de cálculo de dichos costos se ha procedido a adjudicar la amortización aplicando valores porcentuales sobre los activos reales afectados directamente al cumplimiento de cada programa.

Como consecuencia de ello, pueden existir, algunos activos afectados a varios programas y que no haya un criterio explícito de adjudicación de sus servicios a cada uno de ellos. Previendo esta contingencia se suma al total de los costos, la amortización correspondiente a estos activos.

En el Cuadro N° 8 no se aclara este hecho para no complicar el esquema, pero no afecta lo que el mismo quiere señalar.

La forma de presentación de esta cuenta que se detalla a continuación contiene todos los conceptos que hemos desarrollado. 8).

8) Op. cit. 7.

CUENTA DE EXPLOTACION

I — INGRESOS DE EXPLOTACION 1) \$ _____

1. Venta de Bienes

—

—

2. Venta de Servicios

—

—

3. Renta de Activos Fijos

—

—

4. Renta de Activos Financieros

—

—

5. Transferencias recibidas

— Privadas

— Externas

6. Otros Ingresos Corrientes 2)

II — EGRESOS DE EXPLOTACION \$ _____

1.1. Costo global programa N°

1.2. Costo global programa N°

—

—

III — SALDO (I — II) \$ _____

Menos: Amortización de activos fijos

(depreciación) 3) \$ _____

-
- 1) No deben tomarse en cuenta aquellos ingresos, aún incluidos dentro de los precios de los bienes o servicios, en que el Organismo actúa como agente de retención (ejemplo: impuestos incluidos en el precio de la nafta).
 - 2) En este numeral los ingresos pueden estar calificados según sus diferentes conceptos o según los programas en que se generan.
 - 3) Estas amortizaciones de activos fijos son las que, por cualquier causa, no hayan podido ser incluidas en el costo de cada programa (ejemplo: un equipo que esté afectado a varios programas, sin poderse determinar en qué forma, en qué proporción).

IV — RESULTADO DE GESTIONSuperávit... \$ _____
Déficit..... \$ _____

V — RETENCIONES ESPECIALES PARA USO DEL
ORGANISMO 4) \$ _____
1. (Detallar)
2.
3.

VI — RESULTADO DISPONIBLE \$ _____

VII — TRANSFERENCIAS CORRIENTES DE O AL
SECTOR PUBLICO \$ _____

1. Transferencias recibidas
 - 1.1. Del Gobierno Central
 - 1.2. Del Gobierno Departamental
 - 1.3. De Entes o Servicios Descentralizados
 - 1.4. De Entes Bancarios del Estado
2. Transferencias otorgadas
 - 2.1. Al Gobierno Central
 - 2.2. A los Gobiernos Departamentales
 - 2.3. A los Entes o Servicios Descentralizados
 - 2.4. A Entes Bancarios del Estado

VIII — SUPRAVIT O DEFICIT NETO
\$ _____

b) Cuenta de Variaciones Patrimoniales.

El ritmo y características de la gestión empresarial serán particulares a cada proceso productivo, a la línea de bienes o servicios que resulten del mismo, al comportamiento del mercado

- 4) Será el caso, por ejemplo, de usos legalmente obligatorios de determinados porcentajes de los ingresos del giro para política de vivienda para su personal, u otros destinos similares.

donde la empresa se desempeña, demandando los servicios de factores y a su vez ofertando su producción.

El proceso de programación debe entonces prever si los distintos factores pueden estar disponibles en plaza en el momento adecuado para atender las necesidades productivas o por sus características especiales debe procederse a la formación de existencias; al mismo tiempo determinar si el programa de producción debe adecuarse a las disponibilidades de factores —caso de insumos estacionales— o adecuarse a los requerimientos de la demanda.

Intimamente relacionado con el proceso de programación física que hemos analizado se presenta la programación de los recursos monetarios que permitirán el funcionamiento del esquema físico programado.

Los procesos de programación física y financiera deben estar interrelacionados de forma de que una vez estructurado el presupuesto de funcionamiento de la empresa, la predicción de los cobros y los pagos deberá surgir naturalmente como reflejo de las operaciones previstas. Utilizamos el término presupuesto de funcionamiento integrando todos aquellos programas relacionados con la gestión normal para separarlos de los programas de inversión que, como ya señalamos, implican programas extraordinarios de ampliación de la capacidad productiva o la introducción de cambios tecnológicos de significación y que a su vez tienen una financiación especial.

De la misma forma que la realización física de los distintos programas tiene un calendario dentro del período de presupuestación, que no analizamos en el presupuesto, por razones lógicas, pero que estudiamos su incidencia sobre las cuentas de resultados y patrimoniales; en la presentación presupuestal no consideramos el calendario de ingresos y egresos financieros, verificando sí, su incidencia en la gestión a través de la forma de presentación de las cuentas patrimoniales.

Toda empresa tendrá un capital de trabajo, que cumplido el proceso de programación señalado, permitirá el cumplimiento

de las metas propuestas en las mejores condiciones de economía.

Si consideramos como capital de trabajo la relación existente entre el volumen y composición de los Activos Disponibles, Exigible y Realizable y el Pasivo Exigible a Corto Plazo —existen otras formas para su determinación— observamos que el proceso de programación financiera deberá considerar cuáles serán las existencias de Caja y Bancos adecuadas, de acuerdo a las ventas al contado, al ritmo como se hacen efectivas las cuentas a cobrar, al volumen de deudores incobrables, a las necesidades técnicas de volumen de existencias de materias primas, materiales, productos terminados y a la política de endeudamiento adoptada para hacer frente a las necesidades de financiamiento a corto plazo.

Los programas de inversión, cuyo calendario de ejecución física puede determinarse perfectamente en el período presupuestado, permiten también una programación detallada en el tiempo de sus necesidades financieras. Se puede entonces, establecer un programa mensual o trimestral. Estos programas serán atendidos normalmente con la reinversión de los resultados económicos de ejercicios anteriores o con préstamos o créditos a largo plazo. Las consideraciones realizadas son válidas tanto para los programas de inversión real como de inversión financiera.

El proceso de programación financiera tiene una influencia directa sobre las cuentas patrimoniales de la empresa y la mejor forma de reflejar la fuente u origen de los recursos y su destino final es a través de un cuadro de Fuentes y Usos de Fondos.

Este instrumento de análisis financiero, muy útil para estudiar, por la comparación histórica de balances contables, la evolución del financiamiento interno y externo, mostrando las variaciones estructurales en cuanto a rubros que demandan y fuentes que se destinan a su atención, se transforma en un instrumento más útil aún cuando la utilizamos en un proceso de presupuestación empresarial.

De esa forma podemos reflejar a través de las variaciones

patrimoniales del ejercicio, no solamente los resultados económicos de la política seguida o de las alternativas que tenemos a consideración, sino que también destacar el destino en que se aplicarán los fondos, el monto de los mismos y las fuentes de las cuales se obtendrán.

En el Cuadro N° 9 se puede observar en forma integral el esquema de interrelaciones, partiendo de las asignaciones presupuestales y a través del cumplimiento de los distintos programas se llega a las cuentas de explotación y de variaciones patrimoniales, reflejándose de esa forma en todos sus términos la gestión proyectada.

Para la confección de dicho cuadro se ha recurrido a ciertas simplificaciones, con el solo objeto de presentar el esquema del presupuesto integral, pero las mismas no cambian el esquema conceptual que se trata de exponer.

La forma de presentación de la cuenta de variaciones patrimoniales que se detalla a continuación trata de contemplar la mayor parte de las situaciones posibles. 9)

Esta cuenta considera como aplicación de recursos:

a) La política de inversiones reales de la empresa que surgirá de los Programas de Inversión propuestas; la reposición de maquinaria y equipo de los Programas de Operación; y la proyección de aumento de existencias ya sea de materiales o de productos acabados;

b) La política de colocaciones patrimoniales de otra naturaleza, tales como: Préstamos, Adquisiciones de Inmuebles; Adquisición de Valores, etc., que estén proyectadas para el año;

c) La política de amortización de deudas, que derivará de los compromisos contraídos en ejercicios anteriores; y

d) La política de aumento de liquidez monetaria, reflejada en el incremento de los saldos de Caja y Cuentas Corrientes Bancarias.

9) Op. cit., 8.

DIAGRAMA GENERAL DEL PRESUPUESTO INTEGRADO

CUADRO N° 9
PROGRAMAS OPERATIVOS

0 Servicios personales
1 Servicios no personales
2 Materiales y Artículos de Consumo
3 Maquinaria y Equipo
4 Adquisiciones de inmuebles
5 Construcciones
6 Cargas y Prestaciones
7 Transferencias
8 Desembolsos financieros
9 Asignaciones globales

Variación de existencias

2	
---	-------

Productos en proceso
Productos terminados

Inversiones programas operativos

3	
---	-------

Costos de explotación

0	
1	
2	
6	

Amortizaciones

Ingresos de explotación (corrientes)

--

RESULTADO DE GESTION

Transferencias sector público (corrientes)

+	
-	

DEFICIT O SUPERAVIT NETO

--

CUENTA DE VARIACIONES PATRIMONIALES

I—Aplicaciones de recursos.

1. Deficit neto de explotación.
2. Inversión real.
 - 2.1. Equipos
 - 2.2. Obras o instalaciones
 - 2.3. Edificios
3. Aumentos netos de existencias.
4. Otros usos de capital
 - 4.1. Préstamos (a largo plazo)
 - 4.2. Aumento neto deudores (a corto plazo)
 - 4.3. Compras materiales y equipos usados.
 - 4.4. Compra de acciones o valores
 - 4.5. Compra otros activos financieros.
5. Amortización de deudas.
6. Otros egresos (Transferencias de capital y otros).
7. Aumento neto de Caja y Bancos

II—Financiamiento.

1. Superavit neto de explotación.
2. Ingresos de capital
 - 2.1. Venta de activos
 - 2.2. Disminuciones netas de existencias
 - 2.3. Recuperación préstamos concedidos
 - 2.4. Disminuciones netas deudores
 - 2.5. Reservas para depreciación
 - 2.6. Otros ingresos de capital
3. Endeudamiento.
 - 3.1. Crédito interno largo plazo
 - 3.2. Crédito externo largo plazo
 - 3.3. Aumento neto créditos a corto plazo
4. Disminución neta en Caja y Bancos.

III—Saldo neto a compensar con el resto del sector público.

1. Transferencias capital recibidas y otorgadas.
2. Préstamos recibidos y otorgados.
3. Compra o venta de títulos o valores de crédito.
4. Compra o venta de activos reales.
5. Otros movimientos financieros.

PROGRAMA DE OPERACIONES FINANCIERAS

1 Servicios no personales
8 Desembolsos financieros

PROGRAMAS DE INVERSIÓN

I—REAL

0 Servicios personales
1 Servicios no personales
2 Materiales y Arts. de Consumo
5 Construcciones
6 Cargas y prestaciones

Variación de existencias

2	
---	-------

Inversión total del ejercicio

5	
---	-------

Ingresos de Capital

--

Transferencias sector público (de capital)

+	
-	

2—FINANCIERA

4 Adquisiciones de inmuebles
8 Desembolsos financieros

4	
---	-------

Como se aprecia en el esquema de la página siguiente, también en esta cuenta se han separado las relaciones de la empresa con el sector privado y externo, de sus relaciones con el Presupuesto Nacional y otros organismos estatales.

Por otra parte, considera como Financiamiento, los recursos y mecanismos en que se apoya la política patrimonial.

Dejando para un detalle especial todo lo que sea financiamiento proveniente de otros organismos del Estado, este sector de la cuenta determina:

- a) El Ahorro o Ganancia disponible de la empresa;
- b) El producto de sus ingresos propios de capital derivado de la venta de activos de cualquier naturaleza; la recuperación de sus préstamos la realización de existencias; las donaciones recibidas; etc.;
- c) Los nuevos créditos de que dispondrá en el año, excluidos como se indicó los de organismos gubernamentales;
- d) Los recursos derivados de la disminución de los saldos de Caja y Cuentas Corrientes Bancarias.

Finalmente, la cuenta muestra las relaciones de ingresos y egresos entre la empresa y el resto de la organización estatal.

Se trata de los movimientos de capital, que afectan las respectivas cuentas patrimoniales de los organismos públicos involucrados, pero que no producen variantes en el balance de distribución del patrimonio nacional entre el sector público y el sector privado de la economía.

CUENTA DE VARIACIONES PATRIMONIALES DEL AÑO

- A) Variaciones patrimoniales originadas en las relaciones con el sector privado y externo

I — APLICACIONES DE RECURSOS

1. DEFICIT NETO DE EXPLOTACION
2. INVERSION REAL
 - 2.1. Equipos
 - 2.2. Obras e Instalaciones
 - 2.3. Edificios
3. AUMENTOS NETOS DE EXISTENCIAS
4. OTROS USOS DE CAPITAL
 - 4.1. Préstamos (largo plazo)
 - 4.1.1. Al Sector Privado
 - 4.2. Aumento neto de deudores a corto plazo
 - 4.2.1. Del Sector Privado
 - 4.2.2. Del Sector Externo
 - 4.3. Compras de materiales y equipos usados
 - 4.3.1. Al Sector Privado
 - 4.4. Compras de acciones o valores que acrediten propiedad
 - 4.4.1. Al Sector Privado
 - 4.4.2. Al Sector Externo
 - 4.5. Compra de otros activos financieros
 - 4.5.1. Al Sector Privado
 - 4.5.2. Al Sector Externo
5. AMORTIZACION DE DEUDAS
 - 5.1. Amortización de deudas internas con el Sector Privado (largo plazo)
 - 5.1.1. De créditos bancarios
 - De proveedores y otros
 - 5.2. Amortización de deudas externas (largo plazo)
 - 5.2.1. De Organismos Internacionales
 - 5.2.2. De Organismos Extranjeros
 - 5.2.3. De Créditos Prendarios
 - 5.2.4. De Proveedores y otros
 - 5.3. Disminución neta de deudas a corto plazo
 - 5.3.1. Del Sector Privado
 - 5.3.2. Del Sector Externo

6. OTROS EGRESOS (TRANSFERENCIAS DE CAPITAL Y OTROS)

6.1. Al Sector Privado

6.2. Al Sector Externo

7. AUMENTO NETO DE CAJA Y BANCOS

7.1. Caja

7.2. Cuentas Corrientes Bancarias

TOTAL DE APLICACIONES

II — FINANCIAMIENTO

1. SUPERAVIT NETO DE EXPLOTACION

2. INGRESOS DE CAPITAL

2.1. Venta de Activos

2.1.1. Venta de Inmuebles

2.1.2. Venta de Equipos

2.1.2.1. Al Sector Privado

2.1.2.2. Al Sector Externo

2.1.3. Venta de Activos Financieros

2.1.3.1. Al Sector Privado

2.1.3.2. Al Sector Externo

2.2. Disminuciones netas de existencias

2.3. Recuperación de préstamos concedidos a largo plazo

2.3.1. Del Sector Privado

2.4. Disminuciones netas de deudores a corto plazo

2.4.1. Con el Sector Privado

2.4.2. Con el Sector Externo

2.5. Reservas para Depreciación (Amortización de Activos)

2.5.1. De Equipos

2.5.2. De Obras e Instalaciones

2.5.3. De Edificios

2.6. Otros Ingresos de Capital

3. ENDEUDAMIENTO

- 3.1. Crédito interno del Sector Privado a largo plazo
 - 3.1.1. Créditos Bancarios
 - 3.1.2. Créditos de Proveedores y otros
- 3.2. Crédito externo a largo plazo
 - 3.2.1. De Organismos Internacionales
 - 3.2.2. De Gobiernos Extranjeros
 - 3.2.3. De Bancos Extranjeros
 - 3.2.4. De Proveedores y Otros
- 3.3. Aumento neto de créditos a corto plazo
 - 3.3.1. Del Sector Privado
 - 3.3.2. Del Sector Externo

4. DISMINUCION NETA EN CAJA Y BANCOS

- 4.1. Caja
- 4.2. Cuentas Corrientes Bancarias

TOTAL DE FINANCIAMIENTO

III — SALDO NETO A COMPENSAR MEDIANTE LAS RELACIONES PATRIMONIALES CON EL RESTO DEL SECTOR PUBLICO

B) Variaciones patrimoniales originadas en relaciones con otros organismos del Sector Público.

1. TRANSFERENCIAS DE CAPITAL

- 1.1. Transferencias de Capital recibidas
 - 1.1.1. Del Gobierno Central
 - 1.1.2. De Entes Bancarios del Estado
 - 1.1.3. De Entes Industriales y Comerciales
 - 1.1.4. De Municipios
 - 1.1.5. De otros Organismos estatales o para-estatales
- 1.2. Transferencias de Capital otorgadas
 - 1.2.1. Al Gobierno Central
 - 1.2.2. A Entes Bancarios del Estado
 - 1.2.3. A Entes Industriales y Comerciales
 - 1.2.4. A Municipios

- 1.2.5. A otros Organismos estatales o para-
estatales.

2. PRESTAMOS

2.1. Préstamos recibidos

- 2.1.1. Préstamos recibidos netos —deducidas
las amortizaciones del año— de largo
plazo.
 - 2.1.1.1. Del Gobierno Central
 - 2.1.1.2. De Entes Bancarios del
Estado
 - 2.1.1.3. De Entes Industriales y
Comerciales
 - 2.1.1.4. De Municipios
 - 2.1.1.5. De otros Organismos esta-
tales o paraestatales
- 2.1.2. Aumento o disminución neta de acree-
dores a corto plazo
 - 2.1.2.1. Con el Gobierno Central
 - 2.1.2.2. Con Entes Bancarios del
Estado
 - 2.1.2.3. Con Entes Industriales y
Comerciales
 - 2.1.2.4. Con Municipios
 - 2.1.2.5. Con otros Organismos esta-
tales o paraestatales

2.2. Préstamos Otorgados

- 2.2.1. Préstamos otorgados netos menos amor-
tizaciones del año —largo plazo—
 - 2.2.1.1. Al Gobierno Central
 - 2.2.1.2. A Entes Bancarios del Estado
 - 2.2.1.3. A Entes Industriales y
Comerciales
 - 2.2.1.4. A Municipios
 - 2.2.1.5. A otros Organismos estata-
les o paraestatales
- 2.2.2. Aumento o disminución neta de deudo-
res a corto plazo
 - 2.2.2.1. Con Gobierno Central

- 2.2.2.2. Con Entes Bancarios del Estado
- 2.2.2.3. Con Entes Industriales y Comerciales
- 2.2.2.4. Con Municipios
- 2.2.2.5. Con otros Organismos estatales o paraestatales

3. COMPRA O VENTA DE TITULOS O VALORES DE CREDITO

- 3.1. Compra de títulos o valores públicos
 - 3.1.1. Del Gobierno Central
 - 3.1.2. De Entes Bancarios del Estado
 - 3.1.3. De Entes Industriales y Comerciales
 - 3.1.4. De Municipios
 - 3.1.5. De otros Organismos estatales o paraestatales
- 3.2. Venta de títulos o valores públicos
 - 3.2.1. Al Gobierno Central
 - 3.2.2. A Entes Bancarios del Estado
 - 3.2.3. A Entes Industriales y Comerciales
 - 3.2.4. A Municipios
 - 3.2.5. A otros Organismos estatales o paraestatales

4. COMPRA O VENTA DE ACTIVOS REALES

- 4.1. Compra de Activos Reales
 - 4.1.1. Compra de Inmuebles
 - 4.1.1.1. Del Gobierno Central
 - 4.1.1.2. De Entes Bancarios del Estado
 - 4.1.1.3. De Entes Industriales y Comerciales
 - 4.1.1.4. De otros Organismos estatales o paraestatales
 - 4.1.2. Compra de obras e instalaciones
 - 4.1.2.1. Al Gobierno Central
 - 4.1.2.2. A Entes Bancarios del Estado

- 4.1.2.3. A Entes Industriales y Comerciales
- 4.1.2.4. A Municipios
- 4.1.2.5. A otros Organismos estatales o paraestatales
- 4.1.3. Compra de Equipos
 - 4.1.3.1. Al Gobierno Central
 - 4.1.3.2. A Entes Bancarios del Estado
 - 4.1.3.3. A Entes Industriales y Comerciales
 - 4.1.3.4. A Municipios
 - 4.1.3.5. A otros Organismos estatales o paraestatales
- 4.2. Ventas de Activos Reales
 - 4.2.1. Ventas de Inmuebles
 - 4.2.1.1. Al Gobierno Central
 - 4.2.1.2. A Entes Bancarios del Estado
 - 4.2.1.3. A Entes Industriales y Comerciales
 - 4.2.1.4. A Municipios
 - 4.2.1.5. A otros Organismos estatales o paraestatales
 - 4.2.2. Ventas de obras e instalaciones
 - 4.2.2.1. Al Gobierno Central
 - 4.2.2.2. A Entes Bancarios del Estado
 - 4.2.2.3. A Entes Industriales y Comerciales
 - 4.2.2.4. A Municipios
 - 4.2.2.5. A otros Organismos estatales o paraestatales
 - 4.2.3. Ventas de Equipos
 - 4.2.3.1. Al Gobierno Central
 - 4.2.3.2. A Entes Bancarios del Estado
 - 4.2.3.3. A Entes Industriales y Comerciales
 - 4.2.3.4. A Municipios
 - 4.2.3.5. A otros Organismos estatales o paraestatales

5. OTROS MOVIMIENTOS FINANCIEROS

- | | | |
|------|---|---------|
| 5.1. | Con el Gobierno Central | (+ o -) |
| 5.2. | Con Entes Bancarios del Estado | (+ o -) |
| 5.3. | Con Entes Industriales y Comerciales | (+ o -) |
| 5.4. | Con Municipios | (+ o -) |
| 5.5. | Con otros Organismos estatales o
paraestatales | (+ o -) |

NOTA: La aparente extensión que tiene esta presentación quedará en la práctica muy reducida, por el solo uso de los rubros que hayan originado los movimientos del Ente.

Su amplitud se justifica, no obstante, por tratarse de un esquema a aplicarse a Empresas de muy diferenciada gestión o actividades.

5. Situación patrimonial al término del ejercicio que se presupuesta.

Partiendo de la estimación del Estado de Situación de la empresa al fin del ejercicio en el cual se están realizando las estimaciones y aplicando las variaciones patrimoniales analizadas en el apartado anterior, es posible proyectar el Estado de Situación del ejercicio presupuestado.

Si la empresa aplica un sistema de programación de su gestión tal como hemos señalado a lo largo de este estudio puede perfectamente realizar una estimación de su balance contable.

No obstante ello esta información es complementaria y donde se centraliza el análisis presupuestal, que es objeto de aprobación por las autoridades, es únicamente en las estimaciones de la gestión del ejercicio.

La forma simplificada de presentación de esta información puede ser la siguiente:

Cuentas	Realizado al 31.12.73	Estimado al 31.12.73	Variaciones 1974	Proyectado al 31.12.74

6. Anexos con datos complementarios para la presupuestación.

a) Análisis detallado de retribuciones de servicios personales y beneficios sociales.

Esta información puede ser muy útil para los estudios generales a realizar por la Oficina de Presupuesto, a los efectos de conocer la composición de la mano de obra en cuanto a retribuciones, beneficios, formas de contratación, proporciones entre los distintos servicios que prestan en las empresas los funcionarios, etc.

b) Detalle de compromisos que afectarán la situación económico-financiera de la empresa en ejercicios futuros.

Tal como se analizará más adelante, el criterio de incorporación adoptado para definir el concepto de asignación presupuestaria puede implicar la concertación de compromisos para incorporar bienes en ejercicios futuros que podrían comprometer la situación de la empresa en el mediano plazo.

Para prever la acción deshonestas de ciertos administradores se puede exigir, de acuerdo de los distintos controles a que esté sometida la empresa en cada país, la presentación de análisis de este tipo.

c) Balance de divisas.

En función de la actual coyuntura mundial, resulta fundamental presentar una relación que permita visualizar la incidencia de la gestión de la empresa en el balance de pagos del país. Para ello deberá destacarse el monto de las divisas necesarias para atender el normal abastecimiento de insumos, las compras de equipos y maquinaria, los compromisos de ejercicios anteriores, así como las divisas a generarse con motivo del cumplimiento de las metas de exportación programadas.

7. Conclusiones.

El Manual de Presupuesto por Programas y Actividades de Naciones Unidas 10) establece: "Para determinar la base conta-

ble que más conviene emplear en diversas situaciones, debe tomarse en consideración la naturaleza de los diversos tipos de información financiera, su relación e importancia para los fines del presupuesto por programas y actividades. Fundamentalmente, en toda transacción financiera completa hay cuatro etapas importantes a saber:

Las obligaciones representan los bienes y servicios pedidos, independiente del momento de entrega, pago o consumo. Este punto es fundamental para las adquisiciones y el control de fondos.

Los gastos devengados representan los bienes y servicios recibidos, sin considerar el momento en que se piden, se consumen o se pagan. Este es el momento en que se contraen los compromisos y se inicia la contabilidad de inventario y de haberes.

11) Manual de Presupuesto por Programas y Actividades. Naciones Unidas: E/CN. 12/BR W.2/L.4.

Los pagos representan las facturas pagadas sin atender al momento en que los bienes y servicios se solicitan, entregan o consumen. Esta etapa es importante para determinar el efectivo necesario en relación con las entradas disponibles.

Los costos representan los bienes y servicios consumidos, independientemente del momento en que se piden, entregan o cancelan. Es un aspecto importante del control de programas, porque reflejan en la mejor forma los recursos empleados y el estado financiero de la marcha del programa”.

Posteriormente se realiza un análisis numérico de las distintas consecuencias de aplicar cualquiera de estos criterios y más adelante concluye: “En la industria, las empresas públicas, y en cierta medida en las dependencias financiadas con asignaciones presupuestarias, está muy difundido el empleo de la contabilidad según valores devengados, especialmente en el Gobierno de Estados Unidos. El sistema puede aplicarse con mayor o menor grado de refinamiento según sus necesidades. El sistema de contabilidad según valores devengados, además de proporcionar la información sobre compromisos y desembolsos que se obtiene en la contabilidad tradicional del gobierno, permite reunir datos en función de costos y gastos vencidos...”

Finalmente establece: “Así, pues, la adopción de los presupuestos por programas y actividades y el establecimiento de un sistema integrado de administración financiera no dependen necesariamente del empleo de una base contable especial. Puede establecerse un presupuesto por programas y actividades empleando el método de valores en efectivo, obligaciones o de valores devengados. Cualquiera que sea el criterio empleado, la administración puede obtener beneficios de la identificación adecuada de clasificaciones sustantivas en relación con las cuentas y las responsabilidades de organización, y mediante el empleo de sistemas adecuados de planificación financiera y presentación de informes. Sin embargo, debe reconocerse que el mayor refinamiento en la contabilidad para un presupuesto de este tipo consiste en determinar con exactitud los costos por programas y por programas y actividades. Ello aumenta apreciablemente las ventajas del sistema y es importante, además, porque crea una conciencia de costos en la conducción de las operaciones de gobierno”.

La transcripción de estos párrafos nos permite ubicar perfectamente en lo que debe ser nuestra filosofía cuando encaramos una metodología de presupuestación. Esta técnica solamente prestará utilidad en la medida que sea estructurada para brindar, al gobierno, aquella información que permita evaluar el cumplimiento de las metas encomendadas a cada uno de los programas o a los organismos encargados de llevarlas a cabo.

Basados en estos principios pasaremos a enumerar algunos de los objetivos que se logran a través de la metodología del presupuesto integral analizado en este trabajo:

—Se logra la integración de las empresas con el resto del sector público a los efectos de la planificación.

—El presupuesto se constituye efectivamente, en un instrumento de previsión de la gestión empresarial pública.

—Permite efectuar consolidaciones de información con las otras empresas y con el resto del sector público.

—Obliga a la programación física y financiera de la gestión.

—Cálculo de costos de los distintos programas.

—Determinación de la influencia del logro de las distintas metas en las cuentas de resultados y patrimoniales de la empresa.

—Suficiente flexibilidad para no trabar la gestión.

—El control de resultados financieros y económicos es complementado con controles de resultados físicos.

—Permite que la contabilidad presupuestal acompañe la gestión, permitiendo la evaluación y posterior revisión.

—Obliga a control permanente de existencias.

—Obliga a una correcta valuación de los activos reales y adecuados criterios de amortización.

—Permite, por lo tanto, la adopción de criterios comunes a las distintas empresas en determinadas materias básicas.

—Se puede aplicar a cualquier tipo de empresas, lo cual contempla la variada forma de actuación directa del estado en la economía.

BIBLIOGRAFIA

- CEPAL. **Manual de Presupuesto por programas y actividades.** E/CN.12/BRW.2/L.4.
- CEPAL. **Algunas consideraciones sobre las relaciones entre la programación del desarrollo y el presupuesto fiscal.** E/CN.12/BRW.2/L.5.
- CEPAL. **La adaptación de la organización presupuestaria a las necesidades de la programación del presupuesto.** E/CN.12/BRW.2/L.
- CEPAL. **La aplicación del presupuesto por programas y actividades a las empresas públicas.** E/CN.12/BRW.2/L.9.
- Gibotti, Ricardo. **La planificación del sector público.** ILPES, 1969.
- Russo, Jorge Israel. **Notas sobre ejecución, contabilidad y control del presupuesto por programas.** ILPES, 1969.
- Amado, Antonio. **Programación de Caja.** ILPES, 1966.
- ILPES. **Planes operativos anuales. Orientaciones metodológicas.** Volúmenes I y II. 1969.
- ILPES. **Manual de medición de costos por programas.** Cuaderno N° 1, 1967.
- Martner, Gonzalo. **Planificación y presupuesto por programas.** Editorial Siglo XXI, 1967.
- NACIONES UNIDAS. **Manual de proyectos y desarrollo económico,** 1958.
- Loeb, Paul. **El presupuesto de la empresa.** Aguilar, 1961.
- Lang, Theodore. **Manual del Contador de Costos.** Uteha, 1958.
- Newman, William H. **Programación, Organización y Control.** Deust, 1966.
- CEPAL. **Sistemas de información ferroviaria.** E/CN.12/842.
- Le Pera, Alfredo. **Presupuesto Integrado del Gobierno. Descripción, ejecución y registración.** Consejo Federal de Inversiones. Buenos Aires, 1968.
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto. **Orientaciones para la formulación de los presupuestos de los entes industriales y comerciales.** Uruguay, 1969.
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto. **Análisis presupuestario de los entes industriales y comerciales.** Uruguay, 1969.
- ILPES. **Discusiones sobre planificación.** Siglo XXI, 1968.

Algunas Consideraciones sobre la Reforma Administrativa en Venezuela

Por Luis Rodríguez Mena *

-
- * Asesor de la Dirección General de Finanzas Públicas del Ministerio de Hacienda de Venezuela; Jefe de Cátedra de Administración Pública de la Universidad Central de Venezuela; Profesor de los cursos de Post-grado del CICAP/ENAP; Profesor de Finanzas Públicas de los Cursos de Comando y Estado Mayor de las Fuerzas Armadas de Cooperación (Ministerio de Defensa); ex-Director de la Escuela Nacional de Administración Pública de Venezuela; ex-Director de la Comisión de Administración Pública de Venezuela.

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN VENEZUELA

Por Luis Rodríguez Mena

I. LA NECESIDAD DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

Hoy día ya nadie discute la necesidad de que la maquinaria gubernamental esté a tono con las crecientes responsabilidades que el desarrollo de un país pone en manos del Estado. Aún en aquellos países donde el sector público no constituye un poderoso instrumento impulsor del progreso social, sus funciones como proveedor de servicios públicos a una población cada vez mayor y con más complejas necesidades, que reclaman la participación del Estado, imponen como requisito fundamental para el éxito de toda gestión pública el incremento permanente de los niveles de eficiencia y eficacia gubernamentales.

En los países subdesarrollados la participación del Gobierno en el desarrollo nacional es de importancia decisiva en el logro de niveles de vida adecuados para los grandes contingentes de población marginal que demandan, cada vez con mayor ímpetu, mayores servicios del Estado. Por ello la idea de reformar la administración pública ha cobrado en los últimos años especial interés para funcionarios y estudiosos de los asuntos del Estado.

Desafortunadamente, en la mayoría de los casos las iniciativas y buenos propósitos de las reformas han estado muy lejos de producir los resultados deseados y modificar sustancialmente el comportamiento administrativo, no sólo en los niveles importantes de decisión, sino también en los grandes contingentes burocráticos representados por personal directivo, técnico y auxiliar del servicio público. Con mucha frecuencia, especialmente en los países latinoamericanos, las acciones de reforma no van más allá de meras expresiones de buenos deseos que casi nunca cristalizan en acciones concretas respaldadas por una efectiva toma de decisiones. En otros casos se formulan ambiciosos planes que son objeto de solemne presentación y reciben amplia difusión a través de los medios de comunicación de masas, pero que no pasan de ser simples ensayos formales alejados por completo del contexto social y administrativo de la realidad que pretenden modificar, pues con frecuencia han sido elaborados con una urgencia que sacrifica la necesaria investigación analítica previa, única forma de poner en claro los aspectos claves que deben reformarse y las estrategias a seguir para lograr cambios efectivos y duraderos en la administración de los recursos institucionales públicos.

Los planes de reforma por lo general han consistido en simples cambios o traslados de funciones de un organismo público a otro, bajo el criterio de que los problemas de la administración pública se resuelven efectuando modificaciones en los organogramas o cartas de organización. Este enfoque formal y simplista desconoce que la raíz de los males gerenciales en el sector público está íntimamente vinculada a factores de mayor relevancia como lo son el proceso de toma de decisiones, la formación de recursos humanos de alto nivel, la motivación y el liderazgo administrativo, la dependencia tecnológica en materia de administración, el marco sociopolítico de la administración pública y, en fin, una serie de elementos determinantes del nivel de eficiencia y eficacia que generalmente tienen muy poco que ver con simples traslados de actividades de una dependencia a otra.

Otra de las fallas más comunes de los proyectos de reforma es la de abarcar sólo aspectos parciales de la adminis-

tración pública, sin un enfoque de conjunto que permita realizar un análisis total y seleccionar luego áreas prioritarias que progresivamente vayan incorporando elementos que produzcan un cambio administrativo sostenido y armónico. Cuando la reforma parcial no se vincula a una estrategia global de transformación, no pasa de ser un esfuerzo aislado que a la larga se pierde por intrascendente.

II. **LOS ESFUERZOS REALIZADOS EN EL PAIS EN MATERIA DE REFORMA ADMINISTRATIVA**

Los esfuerzos realizados en el país en materia de reforma administrativa pueden clasificarse, a muy grandes rasgos, en tres grandes etapas:

1. De orientación formal-estructural.
2. De orientación parcial y dispersa.
3. De orientación formal-estructural y legalista.

El primer plan de reforma administrativa que elaboró la Comisión de Administración Pública en el año 1960 era, básicamente, de naturaleza **formal-estructural**, esto es, que la modificación de los procesos administrativos se concebía como un cambio en la distribución de funciones o en la creación o eliminación de ministerios y organismos descentralizados. De esta manera, las modificaciones propuestas consistían básicamente en la transferencia de funciones o actividades entre los organismos públicos, agrupación que se realizaba bajo un cierto concepto de "homogeneidad administrativa" que en muchos casos resultaba vago y de muy difícil apreciación, como es el caso de decidir si los asuntos fronterizos corresponden al Ministerio de Relaciones Interiores o al de Relaciones Exteriores.

Este tipo de reforma presentaba el inconveniente —además de su concepción superficial—, de que por haber sido planteada en Venezuela en términos de una modificación de la totalidad de la estructura formal de la administración, en un solo proyecto y de una sola vez, significaba un cambio dema-

siado drástico que podía conducir a un desquiciamiento de la maquinaria gubernamental. Por otra parte, dentro del cuadro político de aquel momento, con dos grandes partidos con poder en el Parlamento y en el tren ejecutivo, una propuesta de tal naturaleza conllevaba largas y acaloradas discusiones no sólo a nivel parlamentario sino también a nivel del ejecutivo, que hacían prever un proyecto final desdibujado y producto, más de presiones y acuerdos burocráticos y políticos circunstanciales, que de una concepción técnica unitaria del Proyecto.

Este primer Proyecto de Reforma fracasó desde un comienzo, tan pronto como llegó a los altos niveles del Ejecutivo, en buena parte debido quizás a lo anteriormente señalado y a la carencia de una estrategia adecuada para fomentar su aceptación en todos los niveles de gobierno y de la opinión pública en general. La elaboración del Proyecto se efectuó bajo la guía de un grupo de asesores técnicos internacionales con mucho interés y buena disposición, pero con muy poco conocimiento de nuestra realidad administrativa y socio-económica y sin la debida participación de los funcionarios claves de la administración pública.

A partir de ese momento los esfuerzos comenzaron a sufrir una considerable pérdida de dinamismo, producto del revés sufrido por el primer intento de reforma. La Comisión de Administración Pública centró entonces su trabajo en proyectos aislados que fueron derivando en una acción desarticulada sin concepción de conjunto. Los estudios e investigaciones se realizaban más por encargo de determinado organismo y por atender pedidos y presiones de urgencia, que como resultado de una selección prioritaria de las áreas más importantes de la administración pública. Podría decirse entonces que se inició una etapa de orientación fundamentalmente **parcial y dispersa**, sin objetivos precisos y basada fundamentalmente en una estrategia de supervivencia del organismo central de reforma.

A partir de 1969, con el advenimiento de un nuevo gobierno y de otro partido en el poder, las ideas de reforma administrativa cobraron actualidad. Se habló entonces de otro plan de reforma administrativa y de la implementación de

nuevas estrategias y orientaciones. Se adscribió la Comisión de Administración Pública a CORDIPLAN con la finalidad de "integrar la planificación económica a la planificación administrativa" y se dictó el Decreto 141 que establecía los mecanismos internos y externos de la programación y ejecución de la reforma administrativa.

Esta etapa inicial de los nuevos esfuerzos de reforma representaban parcialmente una estrategia diferente que trataba de aprender las lecciones de experiencias anteriores de la Comisión. Por una parte, el deseo de que la reforma administrativa debía estar vinculada al Plan de la Nación, sin lo cual ambas acciones no pasan de ser aislados intentos de transformación que a la larga se pierden por carecer de coherencia, constituía el inicio de una orientación más adecuada de la reforma, sobre la base de un cierto reconocimiento de los factores claves. Por la otra, el aceptar y adoptar la idea de que la reforma es un proceso fundamentalmente endógeno a cada organismo, es decir, que la única perspectiva de realización de la misma supone una participación activa, entusiasta y efectiva por parte de funcionarios de todos los niveles de las instituciones públicas. Fue así como el Decreto 141, que trataba sobre los mecanismos de la reforma en los organismos públicos, a pesar de contener algunos elementos objetables de carácter conceptual y otros referidos a la excesiva burocratización de comités y grupos de trabajo, fue realmente una etapa inicial halagadora que hacía suponer un gran esfuerzo y un duro trabajo de liderazgo y creatividad administrativos de los funcionarios de todos los niveles del gobierno, así como la formulación de una sólida base teórica para la reforma. Es precisamente en este aspecto donde se pone a prueba la verdadera efectividad de los agentes de reforma administrativa: en su capacidad y conocimientos para promover, motivar y dirigir a todos los niveles administrativos en un gran esfuerzo de transformación. Es claro que este inicio, si no se quedaba en simples formulaciones generales o en la sola emisión de decretos y normas, lograría introducir positivas innovaciones en los procesos administrativos gubernamentales.

Lamentablemente, igual que en etapas anteriores, no se fue produciendo un esfuerzo emprendedor general que signi-

ficara una clara comprensión de los procesos vitales del sistema administrativo venezolano, de su contexto sociopolítico, del potencial de recursos humanos, tecnológicos y materiales de la Administración Pública, y, sobre todo, la elaboración de un modelo teórico realista, coherente y científico acerca de la naturaleza, potencial de transformación y objetivos del complejo socio-técnico gubernamental venezolano.

Dentro de este estado de cosas, las acciones de reforma tanto a nivel de la Comisión de Administración Pública, como de las demás instituciones oficiales, fueron de nuevo perdiendo dinamismo y casi se redujeron a un mínimo los trabajos efectivos que los órganos establecidos en el Decreto 141 habían comenzado a realizar. Igual sucedió con el Decreto 280 sobre organismos autónomos y con la Instrucción Presidencial RA-1. Fue así como la reforma entró en un proceso de franco desvanecimiento que hacía prever una nueva recaída de los esfuerzos emprendidos.

La estrategia más conveniente a partir de ese momento quizás hubiese sido la de buscar los medios de reactivar el entusiasmo a través de la exaltación y promoción de los cuadros técnicos en todos los niveles y en cambiar la orientación prescriptivo-legalista que venía adquiriendo la reforma a través de la promulgación de instrumentos jurídicos, por una orientación basada en la búsqueda científica de las razones por las cuales la burocracia venezolana reaccionaba tan negativamente a la reforma.

Muy probablemente —y la experiencia lo había demostrado, no sólo en Venezuela sino en otros países latinoamericanos— las razones residían en el hecho de que la transformación de los procesos gerenciales en el sector público, que es la mayor institución del país, es algo que toma tiempo y exige recursos distintos y más complejos que un simple conjunto de normas legales, lineamientos, instrucciones, etc., de carácter parcial y de contenido marcadamente formalista, considerablemente divorciados de los complejos procesos burocráticos-políticos del sector público venezolano.

Un camino con mejores perspectivas significaba un viraje

profundo de las estrategias de la Comisión de Administración Pública, que centrara la acción de reforma en el estudio integral y científico del modelo administrativo prevaleciente como producto histórico, para derivar de él un nuevo modelo de desarrollo administrativo de mayor riqueza conceptual y de posibilidades ciertas de aplicación. Lamentablemente, todo el entusiasmo y esfuerzo institucional condujo a la elaboración de un proyecto similar al presentado diez años atrás por la Public Administration Service, empresa norteamericana que prestaba asesoramiento técnico a la Comisión en materia organizativa. Ya para aquella fecha (1960), el enfoque estructural-formal representaba un retraso conceptual con respecto a la noción de lo que debe ser la reforma administrativa en su carácter de cambio social, tecnológico y político, cuyo tratamiento exige una amplia utilización de enfoques y metodologías interdisciplinarias, especialmente de ciencias sociales.

La reforma propuesta en ese nuevo proyecto en realidad hace muy poco uso de las lecciones de la experiencia en ese campo y se presenta de nuevo con un carácter **formal-estructural**, con un agregado de tipo **legalista** que la hace aún más formalista y rígida que la primera. A este último proyecto nos referiremos con mayor detalle que a las anteriores experiencias de la Comisión de Administración Pública, por la circunstancia de representar el más reciente y amplio esfuerzo y el que además logró despertar mayor expectativa tanto en el país como en el exterior. De igual manera, dicho Proyecto puede considerarse como el más acabado de los intentos de reforma realizados en Venezuela hasta el presente.

La **primera etapa** de la reforma tuvo el mérito de ser la pionera e iniciar el estudio disciplinado de nuestra administración pública, sembrando la idea en los niveles de gobierno y de la opinión pública en general, de que los fenómenos administrativos debían investigarse y de que sólo una acción ordenada y sistemática en tal sentido podría poner en claro las deficiencias y sugerir las medidas correctivas más adecuadas. Por otra parte, por primera vez también un grupo de profesionales venezolanos formaban una institución pública destinada exclusivamente al estudio y diagnóstico del aparato estatal, en la

cual se formarían los nuevos técnicos con inquietudes especializadas en tales problemas.

A la **segunda etapa** le correspondió cosechar los contratiempos y reveses del primer período, lo cual constituía un gravoso lastre que dificultaba enormemente revivir el interés público y político hacia el organismo central de reforma. Durante este período se hizo un gran esfuerzo por mantener viva la imagen institucional, para lo cual se utilizó como estrategia la acción institucional orientada a satisfacer los pedidos aislados de ayuda que presentaban los diferentes organismos gubernamentales. Además, fue en esta etapa donde se iniciaron los cursos de postgrado en Administración Pública, lo cual permitió la formación de especialistas de alto nivel en esta disciplina. También se buscó un mayor acercamiento institucional hacia las organizaciones públicas, y los trabajos y estudios eran llevados a cabo en su casi totalidad por profesionales venezolanos.

La **tercera etapa** tuvo a su cargo una tarea aún más difícil: tratar de reactivar el dinamismo interno de trabajo y de fortalecer la imagen institucional, lo cual logró en buena medida. También se planteó la elaboración de un nuevo proyecto de reforma, el cual llegó a formular con un mayor contenido, cubriendo aspectos no considerados en proyectos anteriores.

En términos generales, el último Proyecto elaborado presentaba las siguientes características:

- a) El advenimiento de un nuevo gobierno trajo consigo un equipo joven y dinámico con gran entusiasmo que se esforzó por renovar ideas y buscarle viabilidad a la reforma.
- b) Se trabajó afanosamente en darle amplia difusión a los proyectos de reforma y en tratar de sembrar una conciencia favorable en la opinión pública, aún cuando a veces llegó a notarse un cierto predominio de lo publicitario sobre los esfuerzos reales de reforma.
- c) Se buscó y se obtuvo amplio respaldo de organismos internacionales de asistencia técnica y se promovió la

creación de instituciones de fomento de la reforma a nivel latinoamericano.

- d) Se intensificó la formación en el país de recursos humanos de alto nivel y se expandieron también las oportunidades de adiestramiento para los niveles medio y bajo.
- e) Durante buena parte de esta tercera etapa, la Comisión de Administración Pública logró levantar la imagen institucional, que venía en franco decaimiento desde la segunda mitad de su primer período.
- f) En cuanto al Proyecto de reforma en sí, puede decirse que presenta una visión simplificada y superficial del problema administrativo en situaciones tan complejas como las del sector público de un país, por cuanto concibe la reforma como un mero intercambio de funciones entre organismos, dejando de lado aspectos básicos de teoría administrativa, cambio social, economía y ciencias del comportamiento en general.

En el sector público venezolano constituye ya un hábito institucionalizado la práctica de buscarle solución a los problemas administrativos efectuando cambios en los organigramas. Este proceder tan arraigado ha conducido a una curiosa paradoja: la de tratar de contener la proliferación de organismos públicos, especialmente los autónomos, —lo cual se debe en buena parte a dicha práctica—, mediante reformas administrativas cuyo planteamiento fundamental es precisamente el cambiar nuevamente las estructuras organizativas formales.

Conviene destacar que cuando la reforma administrativa se orienta metodológica y conceptualmente como simple traslado de funciones entre organismos públicos, se corre el grave riesgo de caer en un dañino facilismo que muchas veces conduce a “reformular” ministerios y otros organismos públicos improvisadamente, a través de simples transposiciones de los rectángulos de los

organigramas, lo cual da pie a la pérdida de reputación de la reforma misma.

- g) En la parte que se refiere a los "sistemas", presenta igualmente dicho Proyecto una apreciación insuficiente de la noción del término por cuanto enfoca el proceso administrativo como compuesto por un conjunto de "sistemas prioritarios" que aparecen como compartimientos estancos, tratados separadamente, sin vínculos operativos dentro de todo el proceso administrativo general. Tales sistemas, como el estadístico, el de compras, archivo, presupuesto, planificación, etc., se presentan separados bajo la forma de un enfoque **lineal**, sin coherencia de conjunto y con una aproximación puramente tecnológica de los problemas. Esta observación no significa que tales sistemas no tengan importancia. Por el contrario, son vitales para el desarrollo administrativo. Sólo se observa que se les da un tratamiento individual, sin vincularlos entre sí, negando de esta manera la propia noción de sistema que trata de aplicar el Proyecto. Además, concebir la administración pública como sistema envuelve una vasta noción interdisciplinaria de múltiples causas y variadas consecuencias, mucho más amplia y compleja que la dicotomía "aspectos estructurales-aspectos funcionales" con que se suele normalmente dividir la administración pública utilizando criterios tradicionales. De esta manera la noción aplicada en el Proyecto de Reforma es en cierto modo más **procedimental** que **sistémica**, y por ello el mismo constituye más un **esquema** que un **modelo**.
- h) La reforma propuesta tiene un marcado acento legalista. La particularidad de este enfoque radica en que los hechos o transformaciones administrativas tienden a concebirse como en función de instrumentos legales, criterio de validez muy restringido que ha sido ya muchas veces rebatido por la investigación empírica. Esta circunstancia le da un tinte marcadamente formalista al Proyecto de reforma, lo cual se agrava en el caso de un país subdesarrollado con bajo grado de cumplimiento de normas legales. Así, en países con tradición forma-

lista en el orden administrativo, enfocar la reforma mediante reglamentos, órdenes y demás prescripciones de naturaleza compulsiva, a la larga no produce sino la acumulación de nuevas prescripciones legales de escaso o nulo cumplimiento.

Por supuesto que no se trata de negarle validez al instrumento legal como elemento de importancia vital en la administración pública. Sólo que resulta muy conveniente reconocer sus limitaciones como instrumento de cambio socio-técnico en la administración y de utilizarlo en la medida de su potencial y en las condiciones y situaciones que hagan de él un instrumento útil de **desarrollo** y no que sirva para ocultar realidades complejas en las cuales se requieren enfoques distintos o más amplios que la sola perspectiva jurídica.

La reforma debe guardar muy estrecha relación con los objetivos y metas del desarrollo y estar orientada hacia la intervención **valorativa** de los procesos gerenciales en el sector público, de manera de introducir elementos de racionalidad en la toma de decisiones, básicamente en los niveles medios y altos de decisión, con la finalidad de que cambie la apreciación de los fenómenos administrativos y se haga un mayor uso de la racionalidad, surgiendo así un nuevo patrón de conducta del servidor público. Esto podría lograrse mediante un revolucionario y moderno proceso de formación **no** convencional de recursos humanos de nivel profesional y técnico y a través de la conducción de un proceso de reforma eminentemente **participativo** que genere reformas en los propios organismos. Sólo así pueden lograrse efectos duraderos y una actitud permanente hacia la investigación y el cambio administrativos que permitan ajustar constantemente la maquinaria gubernamental a las exigencias de la complejidad del desarrollo nacional.

- i) El Proyecto contiene en sí mismo otra contradicción básica. El principio filosófico que le sirve de soporte señala que se intenta sustituir una Administración Tra-

dicional por una Administración para el Desarrollo, en la cual el Estado asumiría un papel de promotor del desarrollo social y económico mediante la puesta en práctica de modernos y eficientes principios de administración pública. Este señalamiento, si tomamos en cuenta lo dicho anteriormente en relación con el carácter marcadamente tradicional y estructural-legalista del Proyecto, resulta en una evidente contradicción pues se trataría de romper con el tradicionalismo basándose en criterios igualmente tradicionales. La Administración para el Desarrollo encierra un conjunto de elementos encuadrados dentro de una perspectiva mayor y de más profundo contenido. La reforma presentada repite prácticamente el mismo esquema que hacía una década la Comisión había formulado y que aún para aquel momento ya resultaba una aproximación carente de realismo y de un sólido respaldo teórico en materia administrativa.

- j) Otro de los criterios que sirven de base a la reforma propuesta lo constituye el enunciado de "adaptar la administración pública al proceso de planificación". Es evidente que a simple vista, el colocar organismos pertenecientes a un mismo sector, aun cuando éste no haya sido definido muy claramente, dentro de una cierta "unidad de dirección o coordinación", da idea de que la planificación, que se realiza sectorialmente, contará de esa manera con una administración pública adaptada a ella.

Surge aquí de nuevo el acento formalista del Proyecto de reforma, a través de un enfoque que concibe el proceso administrativo como una simple mecánica estructural. El punto clave y decisivo para lograr que la administración, en la programación y ejecución de las actividades públicas, se adapte a la planificación, es el **proceso gerencial** o la toma de **decisiones** por parte de los ejecutivos públicos, que es lo que hace posible que los objetivos y metas institucionales se deriven de los objetivos y metas nacionales, y que de igual manera la capacidad administrativa institucional

esté a tono con las exigencias del proceso de planificación del desarrollo. Los problemas de la planificación y la administración en Venezuela no se deben tanto a que determinado organismo esté o no ubicado formalmente dentro de la órbita de una institución sectorial superior, sino al complejo proceso gerencial intra e inter-institucional, en el que intervienen hombres, recursos monetarios y físicos, el medio ambiente social y político y la tecnología utilizada. Este proceso presenta grandes dificultades para producir las decisiones deseables para que, por una parte, los planes resulten formulados sobre bases reales y cuenten con el apoyo de los **ejecutores** de los programas (que son quienes en última instancia en buena medida deciden qué, cómo y cuándo hacer) y, por la otra parte, éstos lleven luego a la práctica, a través de la dirección de un proceso administrativo integral, las previsiones de dicho plan.

Las mayores fallas en la coordinación interinstitucional de la administración pública venezolana se producen en organismos ya agrupados sectorialmente. Esto parece una paradoja, pero pone al descubierto la compleja naturaleza del proceso decisorio gubernamental.

De allí que el **adaptar** la administración a la planificación, si bien comprende la aplicación de ciertos criterios sectoriales, envuelve una más compleja realidad y supone estrategias de mucho mayor alcance.

La sola adscripción del organismo central de reforma al organismo central de planificación y la inserción en el Plan de la Nación de un nuevo Capítulo referido a dicha reforma, que no guardaba relación metodológico-conceptual con el resto del contenido de tal documento, no llegó a representar una adecuación e integración real de la reforma al Plan de la Nación.

- k) Lamentablemente, los buenos deseos y los esfuerzos que el nuevo equipo directivo y técnico del organismo central de reforma venían realizando, se encontraban seriamente limitados por la persistencia de un "dua-

lismo burocrático" que venía arrastrándose desde los inicios del funcionamiento de la Comisión de Administración Pública. Los niveles altos de decisión política manifestaba reiteradamente su apoyo a la reforma, pero en la práctica las acciones de carácter técnico se veían desasistidas a **apoyo activo y efectivo** del alto nivel político, lo cual agregaba un elemento más que hacía debilitar la capacidad institucional del organismo central de reforma. Desentrañar esta realidad y conocer sus más profundas causas es precisamente el gran reto que tienen ante sí los reformadores públicos. Determinar por qué los niveles políticos aceptan o rechazan las reformas, por qué le dan apoyo activo o apoyo pasivo, cuál es el tipo de modelo reformista que más les agrada, son enigmas poco estudiados en América Latina. ¿Hasta qué punto entienden los niveles políticos las necesidades y las posibles y mejores soluciones de reforma? La actitud de los técnicos ha sido tradicionalmente la de disculparse atribuyéndole al político ignorancia e indiferencia hacia la reforma administrativa. Pero, ¿desconoce realmente el político las debilidades **técnicas y estratégicas** que pueden tener los proyectos de reforma? ¿Cómo debe "venderse" la reforma en determinado momento socio-político? He aquí preguntas claves que los investigadores deben esforzarse en conocer.

- 1) La gradual pérdida de dinamismo de los esfuerzos reales de reforma y el paulatino deterioro de la imagen y del apoyo general, especialmente político, del organismo central de reforma, coincidieron —o tal vez fueron la causa— de un repliegue "hacia afuera" del esfuerzo reformista. La reforma venezolana comenzó a promocionarse en el exterior y despertó cierto interés en países latinoamericanos cuyo estadio de desarrollo administrativo admitía con facilidad el esquema estructural-formal-legalista venezolano, el cual, tal como estaba concebido, se prestaba sin dificultad para servir como modelo transnacional de reforma. Algunos de esos países habían inclusive alimentado conceptualmente a dicho Proyecto. El repliegue al exterior debilitó aún más

el frente interno, quedando ya la presentación oficial de un Proyecto como el punto final que cerraba un nuevo ciclo de esfuerzo reformista.

- m) En el mismo Proyecto se señala que los planteamientos de reforma en él contenidos constituyen sólo el inicio de un proceso más largo y variado que debería realizarse posteriormente, circunstancia que refuerza el carácter formalista del Proyecto, debido a que la redistribución de funciones entre organismos y la emisión de nuevos instrumentos legales —en caso de que sean lo aconsejable— deben surgir del **resultado**, y no ser la **pre-misa**, de la investigación científica empírica e histórica de nuestro modelo real de administración pública. Cualquier reforma que no se sustente en dicha investigación, carece de validez en el tiempo y en el espacio, lo cual da lugar a estrategias erráticas y de poco alcance.
- n) El caso de la promulgación de la Ley de Carrera Administrativa es un caso muy especial de la reforma que merece por sí sola una consideración bastante extensa. Debido a las limitaciones del presente trabajo, nos referiremos a ella a muy grandes rasgos, señalando sólo los puntos básicos que su consideración amerita.

La equidad y la determinación de deberes y derechos para los funcionarios públicos es algo que todos comparten pues ello forma parte de un proceder honesto que se inspira en elevados principios de justicia y mérito en el empleo del personal público.

La Ley de Carrera Administrativa que actualmente rige en Venezuela fue promulgada con la más noble intención por parte de los legisladores parlamentarios y con el beneplácito de toda la opinión pública. Nadie puede negarle a los servidores públicos su derecho a protección legal y al reconocimiento de sus méritos.

El problema se plantea a la hora de determinar el **contenido**, la **procedencia** y los posibles **resultados** de

determinado instrumento legal que se designe como Ley de Carrera Administrativa.

Nuestra Ley de Carrera Administrativa es de típico corte **weberiano**, producto del modelo legal-formalista de sociedades industriales, con fuertes ingredientes galo-sajones y con gran derivación de detalle normativo, a través de múltiples Reglamentos. Sobre la base de las consideraciones que han venido haciéndose en el presente trabajo en torno a lo que debe ser la reforma administrativa en un país subdesarrollado como Venezuela, cabe plantearse las siguientes interrogantes: ¿es admisible en forma eficiente por nuestro sistema burocrático-político el modelo **weberiano** de carrera administrativa? ¿Debemos o no investigar científicamente nuestra realidad burocrático-política antes de promulgar un instrumento legal de tal naturaleza? ¿Es el modelo **weberiano** el medio más efectivo de llevar la justicia y la eficiencia al manejo de recursos humanos en **nuestra** administración pública? ¿Qué es lo que buscan las nuevas generaciones de técnicos y profesionales: estabilidad en el trabajo u oportunidad de participar en decisiones de importancia? ¿Hasta qué punto las vicisitudes en la aplicación de dicha Ley y el tan debatido Decreto 211 sobre empleados de libre nombramiento y remoción son el producto de un enfrentamiento entre el modelo foráneo y nuestra realidad socio-política? Nosotros no tenemos respuesta a tales interrogantes, sólo tenemos dudas e inquietudes.

III. LAS ORIENTACIONES CONCEPTUALES Y ESTRATEGICAS DE UNA VERDADERA REFORMA ADMINISTRATIVA PARA EL DESARROLLO

Hacer que la administración pública sea más eficiente es básicamente un problema de cambio socio-tecnológico, un cambio de mentalidad valorativo y cultural en los funcionarios públicos de todos los niveles, aun cuando las acciones de reforma se concentran en buena medida en los niveles altos y medios, por ser éstos los puntos claves de decisión que pue-

den darle un efecto multiplicador a sus decisiones por tener en sus manos el poder formal que les da su jerarquía ejecutiva.

Por “cambio de mentalidad” debe entenderse la adopción de una actitud favorable al análisis crítico de las acciones administrativas; el desarrollo de una capacidad investigativa de los fenómenos técnicos, gerenciales y sociopolíticos que capaciten para juzgar todos los aspectos involucrados en una situación dada; el cultivo de capacidades técnicas que permitan crear hábitos personales inclinados a la racionalidad en las decisiones; y el desarrollo de habilidades personales que faciliten el tratamiento de complejos problemas de liderazgo, motivación y manejo de conflictos administrativos y sociopolíticos en que está involucrado el elemento humano en una organización pública. En esto consiste la reforma administrativa, la verdadera Administración para el Desarrollo. La orientación del cuerpo burocrático público bajo estos lineamientos facilita una transformación **autógenerada, autosostenida, dinámica, marcadamente racional** y con un **mínimo de resistencia**. Un enfoque de reforma que no contemple aspectos de tal naturaleza estará irremisiblemente condenado a no ser más que un simple proyecto.

En Venezuela y en casi todos los países de América Latina existe un gran vacío de investigación empírica que ponga en claro en qué consiste nuestra administración pública como producto histórico, no sólo en sus vinculaciones internas en cada país, sino también la medida en que nuestro intercambio socio-económico con otros países nos ha impuesto patrones de conducta burocrática en determinado sentido. En Venezuela puede decirse que casi no se ha hecho investigación científica en materia de administración (tanto pública como privada). Lo que existe es básicamente el producto de la pesquisa documental y de la especulación intuitiva. De igual manera, deberá investigarse cómo afecta al comportamiento burocrático el juego de poder de las fuerzas políticas actuantes en el país, y cuáles son las posibilidades de realizar cambios trascendentes en el sector público para que sirva como un efectivo instrumento de justicia social y desarrollo integral.

El cambio de mentalidad encierra en sí mismo un cambio en los **valores administrativos** del funcionario público de todos

los niveles. De allí que la reforma administrativa sea un proceso mucho más complejo y arduo que la mera formulación de diagnósticos estructurales o la producción de abundante material documental sobre los propósitos y las bondades de los cambios propuestos. Se requiere todo un complejo interdisciplinario, especialmente de ciencias sociales, a fin de poder descubrir científicamente la realidad y fijar objetivos, estrategias y contenido a un proceso de reforma con las características enunciadas. Esta labor toma tiempo y exige de directivos y técnicos extraordinarias cualidades personales y profesionales para llevar a cabo una transformación trascendente y sustantiva del sector público. Se pueden hacer reformas de gran envergadura sin siquiera tocar los organigramas ni promulgar nuevos instrumentos jurídicos. Basta decir, a título de ejemplo, que una de las mejores fuentes de reforma administrativa son los buenos nombramientos.

Los nuevos esfuerzos de reforma deben evitar que continúe la evolución pendular que ha venido experimentando la corta historia de la reforma administrativa en Venezuela. Es necesario abandonar por completo los slogans que han venido recorriendo a América Latina en la última década y que definen la Administración para el Desarrollo con términos vagos y simplistas carentes de contenido significativo. Conviene ir mucho más allá del simple enunciado mediante el cual "la Administración para el Desarrollo supone la sustitución del Estado Liberal que resulta inoperante ante las actuales necesidades sociales". Para imprimirle a la reforma profundidad científica y mayor rango técnico se requiere dejar a un lado tales slogans y concentrar esfuerzos en el análisis riguroso de nuestras realidades.

Para inducir la eficacia y eficiencia pública hay que averiguar primero —científicamente— **por qué** la burocracia es ineficiente e ineficaz y se resiste al **cambio**. El trajinado argumento de que sólo hace falta adiestrar la burocracia y promulgar una ley de carrera administrativa, carece de solidez teórica y de respaldo empírico.

La reforma administrativa que requieren nuestros países no es una mera **modernización** de su aparato tecnológico público, ni la importación masiva de tecnología administrativa del exterior. Es un cambio en la **cultura administrativa** que provenga de

una clara definición del país que se quiere construir y de la administración pública que ese país debe tener.

Por supuesto que semejante tarea no es nada fácil, pero todos los esfuerzos deben apuntar en esa dirección. Ya se mencionó que en Venezuela, al igual que en muchos otros países latino-americanos, existe un gran vacío de investigación empírica básica, fuente primaria de toda acción racional de reforma administrativa.

Los complejos procesos de la **cultura administrativa** de un país sitúan permanentemente al burócrata público, especialmente el que ocupa niveles de jefatura, ante un cuadro dialéctico dentro del cual debe ubicarse en una posición de "equilibrio dinámico". Tal situación comprende el enfrentamiento entre varias circunstancias que actúan como polos entre los cuales el burócrata debe situarse, en función del juego de fuerzas múltiples que actúan sobre su **role** administrativo. Esa vivencia cotidiana determina patrones de eficiencia y de efectividad, grados de resistencia a las reformas, patrones de comportamiento institucional, la motivación, el liderazgo, y en fin, todo el complejo cuadro institucional, que es precisamente el objeto de una reforma administrativa.

A título de ejemplo se señalan algunos de estos "parámetros":

Cultura administrativa tradicional	vs.	Necesidad de innovación (nueva cultura administrativa)
Valores políticos	vs.	Eficiencia económico-administrativa
Valores éticos	vs.	Posibilidades de utilización máxima del poder
Compromisos partidistas	vs.	Clientela institucional
Tecnología foránea	vs.	Independencia tecnológica
Intuición	vs.	Racionalidad formal
Formalismo burocrático-procedimental	vs.	Agilidad y efectividad administrativas
Racionalidad en la programación (ex-ante)	vs.	Racionalidad en la ejecución ("durante")
Ideología del Gobierno de turno	vs.	Ideología del burócrata

El anterior esquema es sólo de carácter ilustrativo y no intenta agotar la diversa gama de situaciones que enfrenta quien toma decisiones públicas. En la propia realidad práctica tales categorías no se presentan con frecuencia en forma pura, sino en forma combinada.

La reforma del desarrollo implica necesariamente el desentrenar los elementos señalados anteriormente, que forman la **cultura administrativa** de un **país dado** en un momento o **tiempo determinado**, como producto de un proceso histórico de fuerzas sociales actuantes y su reflejo en la administración pública.

Se deberá entonces analizar la administración pública como un **sistema** que interactúa con el resto del sistema socio-económico nacional, pero que al mismo tiempo **forma parte** de éste como sistema abierto en relación de interdependencia. Esta concepción de **sistema** de la administración pública presenta una perspectiva de análisis amplio y profundo que llega a las raíces del fenómeno "administración pública" en toda su integralidad, abordándolo interdisciplinariamente y no bajo la óptica del conjunto teórico de una sola ciencia o una sola técnica.

Conviene aclarar, aunque sea muy brevemente, que nuestra noción de **sistema** no coincide con la utilizada por la Escuela **Funcionalista**, por cuanto ésta tiende a ver el sistema institucional como una inserción autónoma dentro de un contexto, sin conexión con la realidad histórica de todo el conjunto socio-económico. Por otra parte, el Funcionalismo exalta la modelística cuantitativa más allá de sus posibilidades reales de aplicación productiva en ciencias sociales, lo cual supone un predominio de lo instrumental sobre lo sustantivo. Estas y otras características que no viene al caso analizar, constituyen serias limitantes metodológicas y conceptuales de la noción de sistema tal como la utiliza dicha Escuela.

En la investigación científica de aspectos como los señalados anteriormente es en donde se van a encontrar, por ejemplo, las causas por las cuales no cristalizan las reformas en los sistemas de personal, de suministros, presupuestario, etc., y de donde se pueden derivar conocimientos y criterios claros y realistas acerca de **dónde se está, dónde se quiere ir y cómo se va**

a llegar. Para ello es necesario abandonar el “sectarismo metodológico” o “sectarismo disciplinario” —que tanto frena el progreso social y científico— y abordar los problemas con amplitud de criterio y enfoques interdisciplinarios. Es muy conveniente tener siempre presente la incuestionable realidad de que una sola disciplina o ciencia resulta insuficiente para explicar satisfactoriamente los complejos problemas que hoy día enfrenta el ser humano en todos los aspectos de su vida social.

En lo que concierne a los aspectos de acción práctica en las distintas entidades públicas, el órgano central propulsor de la reforma debe adoptar una política de efectiva y meticulosa acción que le permita “penetrar” los organismos públicos y sembrar el germen de la reforma, con una actitud analítica de activa promoción interna, detectando funcionarios claves que puedan constituirse en líderes de la reforma; promoviendo la formación de equipos de trabajo; venciendo la resistencia al cambio a través de la persuasión y estudios sobre comportamiento burocrático; efectuando estudios en cada organismo con suficiente profundidad y basado en criterios científicos de Teoría Administrativa que permitan detectar *in situ* los requerimientos de cada situación concreta. En todo momento debe darse la impresión de que es cada organismo en particular el que realiza la reforma y no el agente externo. Sólo así se logrará internalizar la reforma y darle continuidad y vigencia. Para ello lógicamente se requiere que el mismo órgano central se constituya en un ejemplo de lo que es la eficiencia gubernamental y de lo que es reforma administrativa. La moral del personal debe ser alta; la selección y reclutamiento de técnicos debe efectuarse bajo normas de equidad y con la debida consideración al mérito; deben seleccionarse la cantidad y tipo de especialistas requeridos por el tipo de trabajo a desarrollar; todos los niveles jerárquicos deberán estar integrados por personas de experiencia técnica previa, a fin de que puedan comprender, evaluar y promover la reestructuración organizativa de las instituciones, y deberán contar además con una sólida formación teórica y práctica en Administración y ciencias sociales en general. Sólo así podrán llegar a comprender la magnitud y complejidad de las responsabilidades que implica la reforma administrativa de un país.

Uno de los elementos fundamentales para una efectiva es-

trategia en materia de reforma tal como la enunciada, lo constituye la formación de recursos humanos. Una de las características más resaltantes del modelo teórico del adiestramiento que se ha venido impartiendo en casi todos los países latinoamericanos, es su acento marcadamente **cognoscitivo**, el cual consiste en que el beneficiario de los cursos básicamente actúa como receptor de conocimientos que le son transmitidos las más de las veces mediante las llamadas "clases magistrales". Este tipo de adiestramiento, en el cual el funcionario desempeña un rol pasivo, casi contemplativo, y que su función se circunscribe casi totalmente a almacenar información, ha sido a todas luces altamente inefectivo como factor de transformación o de reforma en nuestros países.

Si suponemos que, como se dijo, la reforma conlleva un cambio de mentalidad, de actitudes y hábitos de trabajo de la burocracia pública (burocracia no entendida como calificativo despectivo sino como concepto científico de análisis), lógicamente el adiestramiento o, mejor dicho, la formación de recursos humanos, debe ser de carácter "valorativo" en el sentido de que debe inculcar un nuevo comportamiento en el proceso gerencial, tarea para lo cual el adiestramiento meramente cognoscitivo tiene muy poca efectividad.

Al mismo tiempo, tomando en consideración que la reforma tiene también un contenido ideológico, la formación de funcionarios debe apuntar hacia los valores fundamentales que como nación haya escogido la sociedad en la cual viven. Hay que tener presente que resulta muy difícil cambiar la administración pública sin cambiar el contexto socio-político en el cual ella está inserta y del cual forma parte.

Otra de las fallas de la formación ha sido la de estar concebida fundamentalmente en términos **individual** y no de la **organización**. La práctica más corriente consiste en extraer funcionarios de varias instituciones y llevarlos a un centro de adiestramiento del cual, una vez adiestrados y motivados, regresan en calidad de célula aislada a un organismo cuya burocracia es ajena al tipo de motivación que tal funcionario ha adquirido. A través de un proceso gradual de frustración en un medio que generalmente le es adverso, el funcionario progresivamente re-

adquiere viejos hábitos y cae nuevamente en un estado de estancamiento burocrático.

El adiestramiento o formación en términos de la **organización** y no puramente individual, enfoca el problema sobre una base institucional, más en la relación hombre-institución, que en términos de la relación hombre-conocimientos, que es el criterio del adiestramiento meramente cognoscitivo e individual.

Mediante el “desarrollo de la organización” se trata de desarrollar a la institución **a través del individuo** y no de desarrollar al individuo sin atender la organización, pues ello tiene un efecto casi nulo sobre la eficiencia de la institución como un todo.

Al seleccionar un conjunto de individuos claves con nivel de jefatura y adiestrarlos más en función valorativa que cognoscitiva (aunque sin desdeñar ésta última), se mejoran las perspectivas de introducir cambios sustanciales en la administración pública, e inducir y sembrar la reforma en cada uno de los organismos mediante la unificación de criterios, estrategias y actitudes y hábitos de los **niveles gerenciales claves**, que luego por sí mismos generarán y mantendrán la reforma como algo propio, no impuesto externamente y por ello tenderán a impulsarla y llevarla a su efectiva realización práctica a través de un esfuerzo propagador en toda la institución.

Otro aspecto relativo a la formación de recursos humanos en el que debe tenerse especial cuidado es en el adiestramiento de profesionales y técnicos en el exterior. Debe evitarse a toda costa que nuestros jóvenes vayan a centros educativos en el exterior a aprender **soluciones** referidas a contextos distintos al nuestro, pues con ello se obstaculiza seriamente la capacidad nacional para fijar rumbos y estrategias y para encontrar remedios a nuestros propios problemas.

En el campo **tecnológico** la educación fuera del país debe planificarse muy cuidadosamente, a objeto de que ella no se transforme en una variable más que acentúe nuestra dependencia tecnológica con el exterior y forme profesionales “asépticos” con tendencia a favorecer, —de muy buena fe— la impor-

tación masiva de métodos y tecnologías foráneas inaplicables a nuestras realidades.

En el campo **social** la formación en el exterior reviste aún mayor peligro, cuando no se tiene plena conciencia de sus repercusiones y no se evalúa con profundidad el trasfondo socio-cultural que sustenta la educación en determinado país, especialmente en los países desarrollados.

Bajo ningún respecto debe entenderse que las anteriores observaciones tratan de impedir la formación de profesionales fuera del país. Lo que sí conviene destacar es la urgente necesidad de evaluar con toda profundidad la filosofía y contenido del adiestramiento impartido en centros docentes extranjeros, especialmente el referido a ciencias sociales, a objeto de verificar si responden a los intereses de nuestra Nación y si sus metodologías y soluciones admiten aplicación en nuestra realidad socio-económica.

De esta manera, la reforma administrativa tendría una orientación **finalista** y no meramente instrumental, centrándose en los objetivos básicos y en los obstáculos o resistencias que impiden las mejoras o transformaciones administrativas. La concentración en este elemento estratégico que es el "comportamiento burocrático", presenta una hipótesis más realista y científica que podría llevar a la práctica los deseos de los altos niveles políticos y de la opinión pública de contar con un aparato gubernamental en permanente proceso de automejoramiento administrativo.

Por otra parte, la reforma en su aspecto tecnológico tiene también su importancia, en su debido balance con los otros aspectos que se han venido señalando a lo largo del presente trabajo. Conviene recalcar una vez más que debe procederse con sumo cuidado a la hora de elegir tecnologías de trabajo y evitar el trasplante mecánico de sistemas, procedimientos y hasta conceptos propios de otras sociedades y para otros fines. Si queremos un desarrollo nacional autónomo la investigación tecnológica nacional es uno de los pilares para producir capacidad administrativa acorde con nuestras realidades y en función de nuestros propios objetivos. Esto no significa el proponer

una especie de chauvinismo tecnológico que nos excluya del acontecer científico mundial, sino la fijación de un claro criterio de desarrollo administrativo que se base en la adopción de categorías, métodos, sistemas, etc., que no representen una importación indiscriminada y ciega de productos sociales foráneos sin el debido análisis y evaluación a la luz de nuestra identidad y rumbo nacionales.

El estudio de la administración pública como elemento integrante de todo el conjunto social es tarea impostergable en nuestro país. A menos que se conozca con certeza qué papel juega el sector público en la dinámica de poder que da origen a las decisiones sociales y cuáles cambios son necesarios en las fuerzas sociales para darle a la administración pública la participación real deseada, no será posible transformar en su contenido esencial la maquinaria gubernamental y por lo tanto no podrá hablarse de una auténtica y verdadera reforma para el desarrollo.

IV. UN NUEVO COMIENZO

A comienzos del presente año tomó posesión un nuevo gobierno, producto del proceso eleccionario de diciembre de 1973. Un nuevo partido político tiene en sus manos la conducción pública en los próximos cinco años.

Además de nuestro interés en reiterar todo lo anteriormente expuesto en torno a la problemática de la reforma administrativa, a manera de recomendaciones o sugerencias para quienes ahora tienen en su poder las tareas centrales de la reforma, estimamos conveniente hacer unas muy breves consideraciones en torno a las características y a las responsabilidades de la administración pública venezolana como resultado de las nuevas circunstancias de la dinámica social nacional e internacional especialmente cuando se refiere a los inicios de la gestión del nuevo gobierno.

Muy a grandes rasgos, la situación actual presenta las siguientes características:

- a) Un volumen cuantioso de recursos —como jamás se había producido en toda la historia del país— se encuentra a disposición del actual equipo gobernante como resultado de una decidida y firme política de defensa de los precios del petróleo, que se inició y cobró auge con la anterior Administración y que probablemente culminará en fecha próxima con la nacionalización de la industria petrolera.
- b) En los meses que han transcurrido del actual régimen, se han producido sustanciales cambios en la orientación administrativa gubernamental, como consecuencia de la promulgación de gran cantidad de Decretos que rigen las más diversas materias de orden social, económico y administrativo.
- c) El presupuesto fiscal para 1975 estará por el orden de los 40 mil millones de bolívares, lo que significa que casi se triplica el volumen de recursos que maneja la administración pública.
- d) Se ha venido creando una gran expectativa pública acerca de los resultados que va a arrojar la nueva política gubernamental, caracterizada por una gran actividad en el plano normativo y una promesa impactante de atacar los principales problemas públicos, especialmente los que se refieren a los servicios del Estado.
- e) La perspectiva a corto plazo que se le presenta a la Administración Pública venezolana de administrar directamente la industria petrolera, en la actualidad en poder extranjero.
- f) La oportunidad de contar con abundante material y experiencia de los esfuerzos de reforma realizados hasta el presente, y la perspectiva de poder utilizarlos como elementos de base para una investigación amplia y rigurosa sobre el fenómeno administrativo en Venezuela.
- g) La disponibilidad de asistencia técnica de alto nivel

por parte de organismos internacionales con misiones en el país.

- h) La posesión de una cómoda mayoría gubernamental en el Parlamento y en gran parte de los cuerpos legislativos locales.

Los aspectos señalados anteriormente son sólo algunas de las principales facetas que presenta el actual cuadro nacional, especialmente en lo que se refiere a la administración pública.

Tal situación presenta alternativas interesantes, complejas y al mismo tiempo decisivas para el futuro nacional. Su tratamiento cuidadoso, mediante un análisis profundo y amplio, es de impostergable necesidad si se desea hacer frente al serio reto que presenta nuestra Administración Pública en los momentos actuales.

Sobre la base de los puntos señalados, estimamos necesario hacer las siguientes consideraciones:

1. La fuerte presión que deriva de la administración de un volumen de recursos casi tres veces mayor al de años anteriores, somete a la maquinaria gubernamental a una violenta y poderosa carga de trabajo, que sin duda puede dar lugar a estrangulamientos críticos e insuficiencias vitales en el proceso administrativo interno. El problema administrativo adquiere ahora en el corto plazo una dimensión y complejidad de gran envergadura. Se requerirá un gigantesco esfuerzo que introduzca en el breve término la elasticidad necesaria como para expandir la capacidad gerencial y física del aparato productivo público a objeto de hacer frente a la vertiginosa ampliación de la oferta de bienes y servicios públicos.

2. Paralelamente con el gran incremento en la disponibilidad de recursos, el actual gobierno, como se dijo, ha tenido una extraordinaria actividad normativa mediante la emisión de decretos sobre las más variadas materias. Este hecho presenta una triple situación: por una parte, se requiere de una permanente **“verificación de coherencia”** que garantice la unidad de

orientación y de estrategia en las disposiciones promulgadas; por otra parte, asegurar la **capacidad administrativa** necesaria para que las decisiones tengan efectivo y eficiente cumplimiento, materializándose en hechos concretos acordes con las previsiones; y por último, el imprescindible instrumento retroalimentador del **control y evaluación** que permita detectar oportuna y eficientemente los resultados de la ejecución y dar así origen a las acciones correctivas a que haya lugar.

A la actual administración le está planteado el reto de evitar el que las disposiciones legales promulgadas deriven hacia un nuevo formalismo que las haga inoperantes.

3. A la Comisión de Administración Pública le está planteado en el plazo inmediato su inserción en la dinámica gubernamental actual, participando en la **emisión** y en la **evaluación** de las medidas adoptadas por el nuevo Gobierno. Su participación estaría fundamentada en la necesidad que existe de evaluar ex-ante la capacidad institucional de las distintas organizaciones públicas para llevar a la práctica con razonable eficacia y eficiencia las medidas adoptadas, y en recomendar las soluciones para el corto, mediano y largo plazo.

De esta manera, su participación en la actual coyuntura pública le permitiría preparar el terreno para su acción más amplia en el mediano y largo plazo y para vender la idea acerca de la necesidad de investigar científicamente nuestra realidad antes de emprender reformas sustanciales en nuestra administración pública. De igual forma, insistir en la necesidad de comprensión, por parte de la alta burocracia dirigente, de que la reforma administrativa es un complejo proceso socio-técnico cuya importancia condiciona el éxito de toda gestión de Gobierno.

4. A todo lo anterior hay que agregar —también en el corto plazo— la responsabilidad por administrar una industria nacionalizada con un total aproximado de inversiones de Bs. 5 mil millones, y la cual utiliza una sofisticada tecnología importada. La trascendencia y el reto que esto significa para nuestra administración tradicional no requiere de comentarios adicionales. Sólo basta añadir que para 1975 nuestra dependencia del petróleo estará cercana al 85% del total de recursos fiscales,

ante una crisis energética mundial y la decidida y firme actitud de los países consumidores de romper la unidad de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y producir una baja de precios, además de su esfuerzo y recursos sociales puestos en gran escala a disposición de la búsqueda de nuevas fuentes de energía.

5. El cuadro brevemente descrito en los apartes anteriores, también presenta ciertas ventajas para el nuevo Gobierno y una de ellas es la cómoda mayoría parlamentaria nacional y local que asegura casi automáticamente el que las iniciativas del Poder Ejecutivo obtengan aprobación en los cuerpos legislativos. Esta ventaja no la tuvo el anterior Gobierno, lo que sin duda le restó un apoyo vital a sus iniciativas.

Los poderes especiales concedidos al Presidente de la República garantizan una gran fluidez en la toma de decisiones y en su posterior implementación, lo cual sin duda facilita enormemente el "ataque" de los problemas a medida que se vayan presentando.

Pero, por otra parte, debe cuidarse mucho la necesaria confrontación de ideas y opiniones a la hora de las decisiones de importancia, para no caer en la pérdida de dinamismo crítico de la gestión gubernamental, poderoso enemigo de la eficiencia pública.

6. Por último, conviene destacar la valiosa ayuda técnica que puede obtenerse de los organismos internacionales que desde hace varios años vienen trabajando en el país. La asistencia técnica internacional tiene un potencial de colaboración mucho mayor del que hemos sabido aprovechar en Venezuela. Contamos con expertos de alto nivel de quienes podemos obtener muy valiosas opiniones y recomendaciones técnicas de gran utilidad para la toma de decisiones. Lamentablemente mucha de esa "capacidad instalada" está en espera de utilización.

La asistencia técnica internacional, bien orientada, utilizada y evaluada, en función de los objetivos y políticas nacionales, reporta enormes beneficios en favor de la transformación de nuestra administración pública.

Caracas, Septiembre de 1974.

Características de la Política Fiscal Argentina * **

Pedro DUDIUK
Jorge NARDACCHIONE

* En la realización del presente trabajo han colaborado: J. A. Blarduni, E. A. Delle Ville, G. Gómez Marcoux, Mi I. Iñurrategui, R. Martirene, H. Muscia, A. Paz, I. Rodrigo, E. M. Schamman.

** Publicado por la Cooperadora de Derecho y Ciencias Sociales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Facultad Nacional de Buenos Aires. Año 1974.

.

CARACTERISTICAS DE LA POLITICA FISCAL ARGENTINA

(1969 - 1972)

Jorge NARDACCHIONE
Pedro DUDIUK

I — INTRODUCCION

1 — CONSIDERACIONES PREVIAS

Es necesario realizar un breve comentario acerca del marco que define el contenido del presente trabajo, para que se vea facilitada la interpretación, aceptación o crítica de los conceptos vertidos en él.

En primer término, debemos advertir que el enfoque adoptado se encuentra muy alejado de los imperantes en aquellos círculos académicos, en los que el excesivo celo por la rigurosidad científica, limita la aceptación de realidades visibles, por el sólo hecho de no poder formular sistemas lógicos, que permitan dejar el elevado nivel de abstracción y descender a la realización de proposiciones, que resulten comparables con los hechos o conjunto de hechos que se vinculan para conformar la realidad.

La opción elegida fue la de desentrañar la política fiscal, aislando los hechos más relevantes, cuya evolución describi-

mos, elaborando proposiciones acerca de ellas, con un criterio objetivo. Esta objetividad, por otra parte, está muy alejada de aquélla que se pretende confundir con la falta de compromiso. Nosotros entendemos la objetividad, a partir de juicios de valor y de objetivos políticos; por ello en el trabajo se encontrarán proposiciones de carácter positivo y también normativo, por lo que el lector no podrá engañarse, dichas proposiciones normativas se desprenden de juicios de valor que no ocultamos.

En segundo lugar, debemos aclarar los motivos que nos llevaron a la selección del período de análisis. El objetivo del Simposio en que fue presentado el presente trabajo, era, a nuestro criterio, el de aunar ideas y de clarificar conceptos acerca de nuestra realidad, como así también de esbozar propuestas concretas, ya sea para no repetir errores conocidos o para que sirvan para la elaboración de programas económicos, en el marco de la política de liberación expresada a través de la voluntad popular, independientemente del grado de importancia que en el conjunto de las proposiciones, tuvieran las que se elaboraron en cada comisión.

No es arbitraria, por lo tanto, la selección del período; es exactamente el lapso en el que el programa de estabilización hizo crisis, y lo acontecido durante ese tiempo permitiría diagnosticar el estado financiero de la economía estatal. Al mismo tiempo, el análisis de la trayectoria seguida por la política fiscal, nos permitiría determinar los elementos utilizados en la instrumentación de tal política, y el costo social, económico y político que trajeron aparejados.

Finalmente, debemos señalar que se ha procurado mantener dentro de la pequeña dimensión del trabajo, el mayor contenido conceptual en lo descriptivo, a los efectos de que la cita estadística no impida la apreciación clara del fenómeno financiero de la actividad estatal.

2 — ACERCA DEL PAPEL DEL ESTADO

En el presente trabajo es necesario determinar el marco estructural en lo político-económico y establecer, en consecuen-

cia, las posibilidades de cumplir plenamente el rol del Estado a través de los instrumentos de la política fiscal.

En tal sentido, se entiende que un proceso de desarrollo debe satisfacer los requisitos de integrar, no sólo una mayor producción de bienes y servicios, sino una justa distribución de los mismos en el marco de la plena independencia económica, a la luz de pautas culturales de contenido nacional y popular y con la plena participación de todos los sectores.

La estructura económica y social que se hereda en la actual etapa de la historia nacional, se caracteriza por serios desequilibrios regionales, con una enorme dependencia del interior respecto del área metropolitana y una estructura industrial absolutamente dependiente en los sectores dinámicos, una distribución de ingresos altamente regresiva y un aparato estatal montado para satisfacer intereses de los sectores dominantes y con alto grado de deterioro técnico y financiero.

Se considera entonces absolutamente prioritario determinar, aunque en forma somera, el rol que en materia de política fiscal debe asumir el Estado, a los efectos de instrumentar una política de desarrollo que revierta tal proceso y que permita satisfacer los requisitos establecidos anteriormente.

A) En lo económico:

- i) Debe constituirse en el principal sector impulsor del crecimiento de la actividad económica en las áreas más dinámicas, contrarrestando los efectos nocivos de las estructuras oligopólicas que caracterizan a tales sectores y que se encuentran en manos de empresas multinacionales, tendiendo a la realización de las modificaciones necesarias en la estructura productiva nacional.
- ii) Debe lograr el equilibrio global de la economía a través de los niveles absolutos de ingresos y gastos públicos y de la composición y estructura de los mismos, mediante la aplicación de instrumentos de incentivo y desaliento de las actividades que se consideren priori-

tarias o no, adecuándolos a los objetivos que en el plano social se esbozan seguidamente.

B) En lo social:

- i) Debe instrumentarse la prestación plena y eficaz de los servicios que tienden a la satisfacción de necesidades que políticamente consideren imperiosas, tales como las derivadas de las áreas de salud, educación, vivienda, cultura, seguridad social, etc.
- ii) Deben implementarse mecanismos de redistribución, ya sea a través de la política de cobro de tales servicios como de la distribución relativa de la carga tributaria que permitan la prestación de los mismos en forma gratuita o a precios accesibles a todos los niveles de ingresos.

C) En lo regional:

Orientar la política del gasto público y la distribución de la presión tributaria, atenuando los serios desequilibrios regionales e impulsando la integración económico-social, de forma de permitir idénticas posibilidades a toda la población del país.

3 — CONSIDERACIONES FINALES

La conjunción de las ideas esbozadas en los dos puntos anteriores, resulta la determinante de la línea de análisis que se seguirá en el curso del trabajo. Para ello, el contenido se ha dividido en dos partes. La primera de ellas consiste en la descripción y análisis de la evolución de la actividad financiera estatal, tomando como referencia los indicadores considerados claves para la evaluación del papel jugado por el Estado, ya sea en lo que corresponde a sus instituciones gubernamentales, como a los organismos que desarrollan una actividad típicamente patrimonial.

Debe aclararse que, dadas las limitaciones de la información existente para realizar proposiciones valorativas, en algunos

casos se han utilizado indicadores correspondientes a otros países, a los efectos comparativos; ello puede inducir a errores por carecerse de la metodología utilizada. No obstante, en la medida en que nuestra simple observación de la realidad frente a hechos tangibles corrobora los resultados, sólo resta conocer el grado de desvío en que se puede incurrir, lo que para nuestros fines, no resulta sustancial.

En la segunda parte, se elaboran una suerte de conclusiones que permitirán en gran medida, resumir las principales características asumidas por la política fiscal, teniendo en cuenta el análisis de la primera parte.

Finalmente, y a modo de aclaración, debe señalarse que no se han elaborado recomendaciones especiales, salvo las que se pueden encontrar en forma implícita a nivel global en las conclusiones y aquéllas que surgen de algunos puntos particulares del trabajo. La realización de tal tarea sobrepasa nuestros objetivos en este momento.

II — DESCRIPCION Y ANALISIS DE LA EVOLUCION DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO

Se ha considerado conveniente dividir el análisis en función de la organización política del Estado argentino. En consecuencia la primera parte trata la situación a nivel nacional y en la segunda parte el estudio incluye a los estados provinciales en su conjunto.

A) Gobierno Nacional

Dentro del Estado Nacional, se ha subdividido el análisis por áreas consideradas fundamentales para la transformación económica y social tendientes a lograr el desarrollo del país con justicia, independencia y soberanía.

1) Inversión Pública

En el rol protagónico del Estado, para llevar a cabo la política de desarrollo armónico que hemos mencionado, uno de los principales instrumentos a utilizarse encuadrado dentro de su

política fiscal y estrictamente del gasto público, radica en la determinación de la cuantía y composición de la inversión.

La inversión pública se puede canalizar a través de inversiones productivas, inversiones tendientes a satisfacer necesidades sociales e inversiones administrativas. Si bien se reconoce la existencia de ellas, lo importante es conseguir la justa interrelación de las mismas.

En países donde existen sectores postergados, cuya marginalidad se deriva de la falta o dificultad de acceso a la obtención del ingreso adecuado, en cuanto a su nivel absoluto y su regularidad, es necesario realizar la inversión productiva, conjuntamente con la atención de las necesidades sociales, para posibilitar así la integración al proceso de desarrollo de tales sectores.

Surge también la necesidad de que el Estado, al no tomar como único criterio de inversión, la rentabilidad privada, sino la social, invierta en aquellas regiones relativamente más postergadas en la atención de sus necesidades pero potencialmente aptas para la utilización óptima del incremento del capital, transfiriendo recursos desde aquellas zonas en las que el beneficio social producido por el aumento del capital no sea tan necesario.

El comportamiento de la inversión pública nacional durante 1968-1971 se ha dirigido fundamentalmente al Desarrollo de la Economía, pasando de una posición relativa de 54,5% en 1968 al 56,2% en 1971, siendo sus principales componentes riego, energía y combustibles, e infraestructura vial. Estas dos funciones que suman más del 50% de la finalidad Desarrollo de la Economía a través de la cuál debería canalizarse intrínsecamente la inversión productiva del Estado no ejercen en la economía el efecto dinamizante buscado.

La situación se agrava al considerar que este crecimiento ha traído aparejado el consiguiente perjuicio a las finalidades del carácter social.

La inversión en Sanidad pasó de una participación relativa en el total general de la inversión Pública Nacional de 16,5%

al 12,6%. Cultura y Educación fue la más perjudicada en este aspecto, pasando del ya bajo porcentaje del 11,7% al más escaso aún de 6,8%.

Si realizamos el análisis regionalmente, un índice que permite ver la distribución geográfica de la inversión es el de inversión per cápita. Tomando un promedio de los años 1968-1971 (en pesos de 1970) surge que tres regiones se destacan netamente del resto. Ellas son Patagonia con un promedio de 297,3 pesos, siguiendo las regiones Comahue y Metropolitana.

Excepto Cuyo, el resto está por debajo del promedio del país (72,1 pesos).

Los casos de la Patagonia y Comahue revisten características propias ya que el índice refleja, no ya una elevada inversión sino una muy escasa densidad de población. Esta aseveración se puede confirmar comparándola con la inversión por km² para el mismo lapso considerado, en las que estas dos regiones ostentan reducidos montos de inversión. En Patagonia, por ejemplo, frente a un promedio de 600,4 pesos por km², se invierten 173,8 pesos.

Conjuntamente a este último aspecto merece destacarse que gran parte de la inversión realizada en estas dos regiones se ha localizado en obras tendientes a satisfacer los requerimientos de la metrópoli, desvirtuándose así parte de su caudal dinamizante.

La región Metropolitana, por el contrario, es el claro ejemplo de que existe una alta concentración del proceso de formación del capital social básico en las zonas más desarrolladas del país, acentuándose de tal modo el desequilibrio existente. Analizando el primero y último año del lapso considerado vemos que esta situación, no sólo no se ha revertido, sino por el contrario, se ha ido agravando ya que su participación relativa pasó de ser el 23,3% del total de la Inversión Pública Nacional en 1968, al 26,8% en 1971.

Vemos así que la acción del Gobierno Nacional tendió a acentuar la dependencia entre el litoral y el resto del país, a

través de la intensificación del proceso de inversiones en las zonas más desarrolladas.

Por otro lado, en cuanto al nivel del total de la inversión pública, la acción del Estado debería tender a conseguir una mayor participación en el total de la inversión interna, y asimismo, a aumentar la tasa de inversión respecto del producto.

En los dos últimos años se observó una disminución en la relación inversión pública -PBI-1970, 9,0%; 1971, 9,1% y 1972, 8,5%, lo cual indica un criterio opuesto al señalado anteriormente. La inversión en términos reales se incrementó entre 1969-1971 pero su tasa de crecimiento se fue desacelerando pasando del 16,9% entre 1969 y 1970 a 5,2% entre 1970 y 1971. En 1972 la inversión sufrió un detrimento en términos reales. Esto es consecuencia de que la inversión pública ha sido considerada una variable dependiente del nivel del Gasto Público determinado por situaciones coyunturales altamente inflacionarias. En la medida que los gastos reales del Sector Público no acompañaron este proceso inflacionario en toda su dimensión, debieron restringirse alguno de sus componentes, siendo precisamente los gastos de capital —y por ende la inversión— los que sufrieron deterioro.

Por otro lado, los incrementos producidos en la inversión privada durante el mismo período, resultan ser mayores que los correspondientes a la inversión pública, indicando claramente la opción en materia de asignación de recursos para la inversión, que implicó una mayor participación privada en el total de la inversión.

Debe tenerse en cuenta que la Inversión Pública no sólo debe compensar la falta o insuficiencia de las inversiones privadas en el sector empresarial cuando la economía atraviesa un período de recesión con desempleo y caída de la demanda efectiva, sino que, fundamentalmente, debe convertirse en el principal instrumento de modificación de la estructura productiva nacional. Puesto que sin una mayor intervención estatal en la reproducción del capital, indudablemente que las modificaciones estructurales quedan en manos del sector privado y sin aumentos

en la relación de inversión a producto, difícilmente se garantice un elevado crecimiento.

Dada la importancia relativa que tiene la inversión física de las Empresas del Estado Nacional en el total de la inversión del Sector Público Argentino, éstas merecen especial consideración. Dicha participación del 37,7% en 1965 se fue deteriorando para llegar en 1969 a la mínima participación relativa del 28,0%, con un repunte en 1970 y una disminución en 1971, llegando al 30,9%.

Si se refleja la inversión de las Empresas del Estado como porcentaje del PBI, ésta alcanza en 1971 al 2,6% y se ha mantenido fluctuando alrededor de este valor en los últimos cinco años.

Las Empresas del Estado contribuyen a la Inversión total del país con el 10,6% (1971), participación ésta que ha venido declinando en los últimos años. De dicha inversión le corresponde el 6,2% al Sector Energético, siendo YPF la empresa que ostenta una mayor participación relativa (3,3%). El Sector Transporte y Comunicaciones representa el 4,4% del total, siendo ENTEL, con el 2,9%, la mayor inversora.

Merece destacarse que al mismo tiempo esta empresa triplicó en 5 años su volumen de inversión.

Teniendo en cuenta el estado actual de nuestro proceso de desarrollo y la posición que ocupan en él las empresas multinacionales, el Sector Público, bajo la presencia de la empresa pública, es el que debe oponer eficazmente el poder monopólico del Estado, y su gran capacidad financiera para convertirse en el sector dinamizante del proceso productivo.

Un aspecto que merece especial consideración es el que se refiere a las actuales actividades asumidas por las empresas públicas y su papel frente a los intereses del sector privado.

En la actualidad, las empresas del Estado constituyen las principales proveedoras de insumos del sector industrial, ya sea en materia de energía, minerales e infraestructura de trans-

portes. Esto convierte al Estado en un importante abastecedor de los sectores industriales dinámicos en poder de empresas extranjeras. Asimismo, debe mencionarse que la política de precios relativos de tales empresas públicas, respecto del nivel general de precios, ha conducido a producir un deterioro permanente de los mismos, convirtiendo de este modo a este sector del Estado en un instrumento de subsidios a tales sectores, lo cuál se manifiesta en una transferencia de ingresos, desde el sector público hacia el sector privado.

2) Gastos Sociales

Previo al comienzo del análisis, se estima pertinente aclarar que se han considerado Gastos de carácter social, aquéllos que el sector público realiza en áreas tales como Salud, Vivienda, Educación, etc., tanto para la prestación del servicio como la dotación de la infraestructura básica necesaria.

Resulta obvio señalar la importancia que este tipo de gasto público tiene para el logro de un mayor bienestar de la población y para el desarrollo socio-económico del país.

a) **Salud**

Analizando la participación que el gasto en salud tiene sobre el total del gasto realizado por el Estado (5,2% en 1960; 2,0% en 1972), es dable inferir una delegación de tal responsabilidad, establecida por la Constitución Nacional, en las obras sociales y en la actividad médica privada.

Esto se vio agravado por la falta de una real programación de actividades, que coordinara los esfuerzos de los tres sectores: estatal (Nación, Provincias y Municipios), paraestatal (obras sociales) y privado (sanatorios, clínicas, etc.). Esto derivó en una inadecuada asignación de los recursos, falta de unidad para resolver problemas típicos, bajo índice de inversiones que permitan un adecuado equipamiento de hospitales y mejorar su hotelería, etc., concurriendo todo lo expuesto a empeorar la situación sanitaria de la población, especialmente aquella de menores recursos.

La exposición de algunos índices clásicos para este tipo de actividad, permiten apreciar la alarmante situación sanitaria que presenta nuestro país. La mortalidad infantil alcanza anualmente a 30.000 niños antes de cumplir el año de vida, a los que habría que adicionar los que sobreviven con un déficit irreversible en su desarrollo cerebral.

En materia de saneamiento ambiental, cabe mencionar que de la población rural del país, constituida por 6.500.000 habitantes, sólo 1.200.000 tiene cobertura médica; del conjunto de casa-habitación rurales y en todo el país (1.050.000 viviendas s/censo 1960), el 55,9% no contaban con un servicio de agua adecuado, el 31,6% no disponían de retrete, el 47,8% tenía piso de tierra y el 27,3% techos precarios. De las 8.750 Tn. diarias de basura que se acumula en los centros urbanos del país, sólo un 35% está tratada sanitariamente. La población urbana que tiene servicio de red de agua potable asciende al 75% del total y la que dispone de servicios de cloaca sólo al 32%.

Haciendo un análisis de los gastos en salud por habitante, comparativo entre distintos países, en 1969 la posición era la siguiente: Canadá 183 U\$S, EE. UU. 258 U\$S, Suecia 165 U\$S, Australia 118 U\$S, Israel 97 U\$S, Francia 101 U\$S, Chile 33 U\$S y Argentina 35 U\$S.

Los datos observados resultan obvios y no parece necesario realizar comentarios adicionales. Solamente resta decir en este punto, que ante tan elevada diferencia en los indicadores que reflejan un escaso esfuerzo financiero por parte del Estado, sería una utopía considerar la variable eficiencia como una solución de fondo.

b) Vivienda

El déficit habitacional en Argentina, según la última información disponible, alcanza a 2.630.000 unidades. A fines de 1972, las viviendas existentes en el país cubrían aproximadamente las necesidades de un 64% del total de las familias y de ellas un 24% se hallaban en estado de obsolescencia. Esos índices demuestran que un 36% de las familias del país viven en hacinamiento y las zonas del Noroeste y Nordeste tienen el ma-

yor porcentaje de viviendas en mal estado, llegando en algunos casos a superar el 50% de las existentes.

El déficit en la construcción de viviendas se refleja en la baja participación del sector en la composición del PBI en el último decenio. Dicha participación, que es algo menor del 4%, resulta muy pobre teniendo en cuenta el déficit habitacional y comparándola con la de otros países de similar estructura socio-económica, en donde oscila alrededor del 6 por ciento.

La participación relativa del sector público en el total de la inversión en vivienda, llegaba en 1955 al 65,8% debido a la actividad desarrollada por el Banco Hipotecario Nacional. A partir de entonces esa participación decae sensiblemente, llegando en 1963 al 8,5%. En los años subsiguientes se observa una recuperación debido a la mayor importancia que se le asigna a esta actividad, con la creación de la Secretaría de Vivienda, canalizándose fondos provenientes de Loterías y Casinos y, últimamente, con la creación del Fondo Nacional de la Vivienda.

En general la acción del sector público en los últimos años ha adolecido de graves problemas, careciendo de un programa coherente y continuo para la construcción y financiamiento de la vivienda.

Esto determinó que la acción del Estado fuera de escasa magnitud, mientras que paralelamente financiaba viviendas para los sectores que podían acceder al mercado privado.

La inversión en vivienda debió orientarse teniendo presente las necesidades habitacionales y el desajuste estructural existente. Para ello era indispensable encarar una política coherente de construcción de viviendas de interés social y amplia financiación, amortizable a largo plazo y sujeta a tasas reducidas de interés, con el objeto de incorporar a la población de bajos ingresos. Esto debió implicar una mayor participación del Estado en la construcción de viviendas, situación que lamentablemente no pudo observarse en los programas estatales.

c) Educación

En todos los niveles de enseñanza administrados por el

Estado Nacional puede observarse un elevado grado de deterioro, producto de los problemas estructurales en lo económico y social, y de una implícita política de pauperización material e intelectual del sector educacional.

El resultado de este proceso puede observarse a través de algunos indicadores, tales como las tasas de deserción y de repetición que alcanzan a un promedio del 50% en la enseñanza primaria y media corriente, del 75% en las escuelas técnicas y del 30% en el nivel universitario. Debe señalarse que en educación, como en las restantes áreas sociales, los desniveles se acentúan al comparar los indicadores correspondientes a los grandes centros urbanos respecto de las zonas rurales o urbanas permanentemente postergadas.

Un indicador del grado de cobertura de la necesidad educativa del país, puede obtenerse a través del índice de escolaridad, que relaciona la cantidad de matrículas con la población en edad escolar correspondiente a cada uno de los niveles de enseñanza. Este arroja actualmente los siguientes valores: enseñanza primaria 83,4%, enseñanza media 41,6% y enseñanza superior 8,1%. Por otro lado, no se posee información de la escolaridad preprimaria, y que seguramente manifestaría un ínfimo grado de cobertura al ser brindado casi exclusivamente por el sector privado y en zonas urbanas de población con niveles de ingresos medios y altos.

Estos indicadores permiten inferir el déficit cuantitativo que existe anualmente en materia educativa en nuestro país, que en gran medida son el resultado de la asignación de recursos decreciente que el Estado Nacional ha otorgado para la prestación de este servicio.

Una medida de los recursos destinados a Educación constituye la relación del gasto público nacional respecto del PBI que arroja un valor del 2% y que comparado con los gastos realizados en otros países resulta sumamente reducido.

Una consecuencia directa de lo expuesto es que la falta de cobertura por parte del sector público del servicio educativo, ha posibilitado la expansión del sector privado, al cuál sólo

puede acceder la población de niveles de ingresos medios o altos, discriminándose por lo tanto la prestación del servicio a ese requisito, lo cual desvirtúa el carácter público del mismo.

3) Financiamiento del Gasto Público

Dentro del marco de una política fiscal que tienda al desarrollo de la Nación con su propio esfuerzo, el financiamiento del gasto público adquiere una importancia vital.

Los recursos del Estado deben, en primer lugar, ser lo suficientemente amplios como para permitir una mayor participación del sector público en la promoción de los sectores menos favorecidos, y constituirse en el promotor y control de la actividad económica, por lo que una participación creciente de los recursos públicos se convierte en un elemento necesario de la política económica.

El otro aspecto a considerar es que la política impositiva, elemento preponderante en todo esquema de financiamiento, debe estar estructurado sobre la base de una correcta presión tributaria, cuidando que su composición esté basada en el principio de la capacidad contributiva.

Un análisis de los recursos tributarios nacionales en el período 1970/72 permite inferir, en base a la relación RECURSOS TRIBUTARIOS/PBI (1), que en dicho lapso la presión tributaria habría disminuído más del 20% en términos reales.

(1) RECURSOS TRIBUTARIOS	1970	1971	1972x	1972/70
PBI	7,31	6,18	5,23	—28,7

(x) Recursos presupuestados originalmente.

Si bien los recursos tributarios considerados, no constituyen la totalidad de la recaudación impositiva de los impuestos nacionales, al no haber cambiado en ese período la participación de rentas generales respecto del total de la recaudación impositiva de los impuestos, éstos constituyen un buen indicador de la presión tributaria nacional.

En valores absolutos y comparando el nivel alcanzado en 1972

en relación a 1969, a precios de 1973 representa aproximadamente una disminución de \$ 10.000 millones.

Esta situación resulta la contrapartida de las falencias señaladas en la acción estatal a través del gasto público, la pérdida de participación estatal en la asignación de los recursos está totalmente vinculada con la falta de atención de funciones básicas de un Estado comprometido en la satisfacción de necesidades populares.

Otro fenómeno característico del sistema tributario heredado por el Gobierno del Pueblo, es su carácter regresivo. A través de la composición tributaria en el período analizado (2),

	1970	1971	1972/
(2) Impuesto a la Producción, el Consumo, las			
Transacciones y a los productos importados	50,9	66,1	70,2
Impuesto a los réditos y al patrimonio... ..	49,1	33,9	29,8
TOTAL:	100,0	100,0	100,0

puede observarse la regresividad a que tiende el sistema impositivo. La fundamentación de esta observación es que la capacidad contributiva está radicada en el gasto. Los impuestos que gravan la renta y el patrimonio van perdiendo significación con relación al total de recursos. Por otra parte, considerando los análisis efectuados en nuestro país, en cuanto a la incidencia de los impuestos a la renta del capital queda suficientemente demostrado que con distintas suposiciones de incidencia, aunque esta situación no se hubiera producido, el grado de regresividad no se hubiera modificado, por la relativa importancia que para los distintos niveles de ingreso poseen en nuestro país tales impuestos. En otros términos, no quedan dudas acerca del aumento de la regresividad del sistema tributario en el período.

Como consecuencia de la mayor disminución de los recursos genuinos respecto de los gastos, puede observarse asimismo, una mayor utilización del déficit fiscal en los años 1971 y 1972, en los que el deterioro del programa fiscal se hace más rotundo.

La situación se agrava si se adiciona al análisis el deterioro producido en la participación de la clase trabajadora en el ingreso nacional, a pesar del incremento ocurrido en el producto bruto interno.

Según datos del B. C. R. A. la participación de los asalariados fue la siguiente: 1969, 39,7%; 1970, 41,8%; 1971, 39,9% y 1972 36,9%.

La generalidad de las empresas del Estado presentan estos económicos deficitarios. El mismo se produce, fundamentalmente, a causa del establecimiento de tarifas consideradas políticamente, que no responden a criterios de equidad ni de autofinanciamiento de los costos de producción, administración, ventas y mantenimiento de la inversión fija. El déficit es soportado por el Tesoro Nacional mediante las contribuciones monetarias que efectúa a las empresas.

Si bien, como ya se ha dicho anteriormente, los criterios de rentabilidad de las empresas públicas no son los mismos que los de las empresas privadas, por lo que en variadas situaciones se justifica plenamente el establecimiento de tarifas menores a las reales, al no discriminarse sobre los distintos tipos de beneficiarios de tal política se produce una situación de marcada inequidad. Esta se genera cuando el Estado provee de bienes y/o servicios abaratados a empresas con altos niveles de rentabilidad y que atienden a una demanda con elevado poder adquisitivo.

En tal sentido, y teniendo en cuenta el carácter regresivo del sistema tributario ya mencionado, los sectores medios y populares al ser una de las mayores fuentes de recursos con que cuenta el Tesoro Nacional, contribuyen a aumentar la renta relativa de los sectores con mayores ingresos.

Finalmente, la capacidad de endeudamiento externo futuro del Estado, se ve restringida por el nivel alcanzado por la deuda externa en los últimos años, caracterizada por vencimientos muy importantes en el corto plazo.

Una mayor participación del sector público en la actividad

económica, debería reforzar la captación de los recursos por vía del crédito interno. Esto habrá que relacionarlo con una correcta utilización del dinero bancario posibilitado por la nacionalización de los depósitos.

B) Gobiernos Provinciales

En términos generales, el desarrollo económico y social de las provincias argentinas depende en alto grado de la acción que realice el Estado. Para ello, no debe olvidarse que dado el bajo desarrollo relativo de los sectores secundarios en las mayorías de las provincias, el sector público a través de la producción de servicios y con la participación de empresas estatales se convierte en el pilar fundamental de la absorción de mano de obra, dada la menor utilización relativa del trabajo en la actividad agropecuaria. De ahí que el presupuesto fiscal adquiera singular importancia, no sólo desde el punto de vista político y administrativo, sino muy especialmente, como instrumento de transformación económica y social.

Analizando la evolución de los presupuestos provinciales, en términos globales, es dable observar las siguientes características:

1) Con relación a las erogaciones:

- a) El total de erogaciones del sector público provincial decae en términos reales a partir de 1971, pasando de \$ 5.954 millones en 1970 a \$ 5.500 millones en 1972 (tasa de decrecimiento para el trienio, 7,6%). Las erogaciones por habitante se reducen de \$ 292,02 en 1970 a \$ 261,50 en 1972 (tasa de decrecimiento, 10,4%).
- b) Las erogaciones en personal mantienen su nivel en dicho período, como consecuencia, exclusivamente, de los incrementos de sueldos nominales otorgados durante el mismo para atenuar el deterioro del salario real.

La planta de personal de los estados provinciales no ofrece variaciones importantes desde el año 1966, aunque relacionando la misma con la población, se observa

una pequeña caída en el nivel de ocupación de mano de obra por parte del sector público.

- c) La demanda de bienes y servicios de los estados provinciales para el funcionamiento de su administración y la adecuada prestación de los servicios públicos, observa una significativa caída en términos reales a partir del año 1971, pasando de \$ 541 millones en 1970 a \$ 455 millones en 1972 (tasa de decrecimiento del período 16%).
- d) Dado que las erogaciones en personal han mantenido su nivel y la demanda estatal de bienes y servicios, si bien decreció en términos porcentuales la variación absoluta no es tan relevante, el elemento fundamental que ha sufrido un serio deterioro en términos reales ha sido la inversión física.

En 1970 el monto de inversión física alcanzaba a \$ 1.698 millones, mientras que en 1972 llegaba a \$ 1.496 millones. Dicha variación representa un decrecimiento en valores relativos del 10%. Dicha tendencia se confirma al relacionar el nivel de inversión física con determinados indicadores globales. La inversión física por habitante desciende desde 1970: en 1969 la misma alcanzaba a \$ 84,9 y en 1972 a 71,2 (tasa de decrecimiento para el período, 16,1%). La inversión física por kilómetro cuadrado cae de \$ 613,2 en 1969 a \$ 539,1 en 1972 (tasa de decrecimiento para el período, 12,1%).

- e) El decrecimiento de los gastos fue acompañado de una variación en su composición, desde el punto de vista de la clasificación funcional, ya que se observa un desmejoramiento importante en la finalidad Desarrollo de la Economía (incluye Transportes, Energía, Agricultura y Ganadería, Infraestructura vial, Industria, Comercio, Comunicaciones, Turismo, etc.), que del 31,3% del total de las erogaciones en 1970 desciende al 28,1% en 1972.

Las finalidades que incrementan su participación son

las de Seguridad (del 10,7 al 11,6%), Sanidad (del 10,3 al 11,6%) y Educación (del 18,4 al 19,1%), aunque en estos dos últimos casos no por mejora o ampliación de los servicios a la comunidad, sino más bien por la alta incidencia que en las mismas tienen los gastos en personal, que como se cita en el punto 2 han mantenido su nivel, y por imperio de la transferencia de algunos servicios de la Nación a las provincias.

2) Con relación a los recursos:

- a) El total de recursos genuinos provinciales decae en términos reales sensiblemente a partir de 1971. En 1970 los mismos alcanzaban a \$ 5.773 millones y en 1972 a \$ 5.082 millones (tasa de decrecimiento del período, 12%).
- b) Los recursos de jurisdicción provincial (tributarios y no tributarios) desciende sensiblemente en términos reales a partir de 1971. En 1970 el nivel alcanzaba a \$ 2.713 millones, mientras que en 1972 llegaba a \$ 1.720 millones (tasa de decrecimiento para el período 36,6%).

Los recursos tributarios bajaron de \$ 1.871 millones en 1969 a \$ 1.403 en 1972, lo que representa una disminución del 25%; ello implica una caída de la presión tributaria de 4,8 en 1968 a 3,8 en 1971, (20,8%).

Para tener una idea aproximada de lo significativo de dicha disminución, digamos que el conjunto de provincias debería recaudar en 1973, para mantener el nivel de ingresos de 1969 en términos reales, \$ 5.897 millones, los que comparados con los \$ 3.279 millones previstos recaudar, da un déficit de recursos tributarios de \$ 2.618 millones, (44,4%).

Por otra parte, la recaudación de recursos provinciales por habitante cayó de \$ 133,3 en 1969 a \$ 81,8 en 1972 (39,6%).

Como consecuencia de lo expuesto, la participación de los ingresos de jurisdicción provincial en el total de recursos, desciende del 47,6% en 1969 al 33,8% en 1972.

- c) Los recursos provenientes del régimen de coparticipación federal de impuestos también han decrecido sensiblemente, como consecuencia de lo observado en el comportamiento de la recaudación de los impuestos nacionales. En términos reales, la recaudación por este concepto bajó de \$ 2.213 millones en 1969 a \$ 1.510 millones en 1972 (32%). Sin embargo, aumentó la participación relativa del mismo en el total de recursos del 38% en 1969 al 29% en 1972, indicando una tendencia al decrecimiento aún mayor que la operada en el Gobierno Nacional.
- d) Ello ha provocado la necesidad de que el Gobierno Nacional asista financieramente y de manera sustancial a las provincias argentinas. En tal sentido, los aportes del Tesoro Nacional para financiar los déficits presupuestarios provinciales han crecido sostenidamente en los últimos años, especialmente a partir de 1971. En 1970 dichos montos alcanzaron a \$ 144 millones, en 1971 a \$ 708 millones y en 1972 a \$ 845 siempre en términos reales.

La circunstancia señalada indica el creciente grado de dependencia financiera, y por ende política, de las provincias respecto del gobierno nacional.

En conclusión, la política fiscal debería estar orientada a revertir la situación descrita precedentemente. Para ello es necesario:

- 1) Incrementar el nivel de la inversión pública provincial, orientándola con sentido de desarrollo regional, preferentemente en sectores reproductivos y en aquellos de gran incidencia social.
- 2) Aumentar la demanda estatal de bienes y servicios a

los efectos de proveer una adecuada prestación de servicios públicos a la comunidad.

- 3) Creación y fortalecimiento de empresas públicas provinciales que permitan la producción de bienes sociales con la utilización de los recursos primarios existentes a los efectos de la integración económica del interior del país.
- 4) Aumentar la presión tributaria provincial, gravando en función de las manifestaciones más directas de la capacidad contributiva (patrimonio y rentas derivadas del capital), utilizando al tributo como una eficaz herramienta de redistribución de ingresos.
- 5) Revisar el Sistema de Coparticipación Federal de impuestos, tendiendo a una más equitativa distribución de los recursos.
- 6) Implementar un sistema nacional de Planificación integrado, que coordine y oriente adecuadamente el accionar de los tres niveles de gobierno: nacional, provincial y municipal.

III — CONCLUSIONES GENERALES

El funcionamiento de la política fiscal en nuestro país, en los últimos años, podría ser descripto en grandes rasgos de la siguiente manera:

El papel a nivel macroeconómico de la política fiscal ha sido expandir permanentemente la demanda privada en los años 1969 y 1970 a través de la disminución de la presión tributaria, y entre 1971 y 1972 adicionando un sostenido incremento de la utilización del déficit fiscal como instrumento de financiación de una actividad pública decreciente. Esto fue factible en alguna medida por el papel contractivo que desempeñó el sector externo y que no pudo ser controlado por las autoridades económicas.

En tal sentido, la obtención de los niveles crecientes de

déficits, deseados o no, se hizo factible a través de la utilización de instrumentos muy característicos y de ininterrumpida aplicación.

En su conjunto, los gastos públicos nacionales y provinciales disminuyeron en términos reales; lo mismo sucedió con la recaudación impositiva, aunque más pronunciadamente. La primera consecuencia de contenido político-económico, es la de disminuir la participación directa del sector público en la asignación de los recursos determinando que los mismos sean dirigidos por el sector privado.

Ante esta situación, lo que corresponde es analizar a quién benefició la disminución de la recaudación tributaria y con qué criterios se ha orientado desde el punto de vista económico-social la menor participación del Estado en la economía.

Del análisis del financiamiento de los gastos públicos surge que la estructura tributaria en los últimos años se ha modificado sustancialmente, de forma de aumentar sostenidamente la carga tributaria cuya base la constituyen la producción, el consumo, las transacciones y el gravamen a los productos importados. Por oposición, y obviamente, disminuye sustancialmente la participación de los gravámenes a la renta y el patrimonio. Todo esto indica que con una presión impositiva decreciente en el período tanto a nivel nacional como provincial los gravámenes hacia las manifestaciones más fehacientes de capacidad contributiva, decaen aún más que la disminución total, beneficiando en consecuencia a los propietarios del capital y a las rentas derivadas del mismo. Esto equivale a sostener que el financiamiento de los gastos públicos se ha realizado a costa de quienes más sufren la regresividad del actual sistema de distribución de la renta y convirtiendo a la imposición en un instrumento adicional de regresividad.

En lo que respecta al financiamiento de las empresas del Estado Nacional, corresponde considerar que en los últimos tres años, se producen serios desequilibrios financieros.

El rasgo más relevante se observa a través de la desacele-

ración de la tasa de capitalización, conjuntamente con el deterioro de las posibilidades de financiamiento propio.

Esta situación, es necesario destacar, proviene fundamentalmente del desmejoramiento sostenido de los precios relativos de las empresas del estado respecto de los precios de los productos privados, y, a tal punto que los mayores niveles de venta física no alcanzaron a evitar la caída de los ingresos en gran parte de este sector.

La mayor parte de la producción de las empresas públicas, consiste en la provisión de bienes y servicios intermedios al sector privado. Asimismo, considerando que estos insumos inciden con mayor intensidad en la estructura de costos de los sectores dinámicos, altamente concentrados y en manos extranjeras, resulta que tal política de precios implica claramente una transferencia de ingresos principalmente a tales sectores.

El efecto indirecto de esta situación es que parte del financiamiento de las inversiones en las empresas del Estado debió realizarse a través del Tesoro Nacional, lo que implicó destinar en forma creciente los recursos del sistema tributario regresivo ya analizado, en esa dirección y significó en definitiva que la transferencia de ingresos provino de los sectores de menores recursos.

En cuanto al análisis de la evolución de los gastos, corresponde observar el efecto de los mismos desde el punto de vista económico, social y regional.

La reducción en la participación relativa del Gasto Público, tanto a nivel nacional como provincial, incidió fundamentalmente sobre la composición económica de los gastos mediante el deterioro de los gastos de inversión y consiguientemente restando capacidad instalada para la provisión de bienes y servicios públicos, ante demandas crecientes de los mismos, derivadas de situaciones altamente regresivas en lo atinente a la distribución del ingreso que determinan la imposibilidad de acceso a bienes y servicios esenciales por parte de los sectores sociales más afectados en tales condiciones.

Por otro lado, la disminución en la participación de los gastos sociales tanto en los presupuestos nacionales como en los provinciales, constituyen indicadores adicionales suficientemente elocuentes de la regresividad con que la política de gasto público se ha desarrollado en estos últimos años, relegando casi totalmente la utilización de este instrumento con fines redistributivos.

Finalmente, en lo que respecta al efecto de los gastos del Estado desde el punto de vista regional, se observa que los mismos han tendido a acentuar los serios desequilibrios existentes, en cuanto no implican la misma oportunidad de acceso a los bienes y servicios públicos independientemente de la ubicación geográfica de la población.

Los indicadores disponibles de inversión pública reflejan un serio interés en el desarrollo del área metropolitana, con alguna intensificación en los gastos de la zona patagónica y un sustancial olvido del resto del país, salvo con alguna importante obra pública que por el sólo hecho de su contraste con el resto de la región, finalizan convirtiéndose en una atracción turística.

FUENTES CONSULTADAS

- Leyes de Presupuesto de la Administración Nacional.
- Inversión del Sector Público Argentino por Regiones, Años 1968/71.
Dirección Nacional de Programación e Investigación de la Secretaría de Estado de Hacienda.
- Ejecución de Presupuestos Provinciales, ejercicios 1965/71.
Dirección Nacional de Programación e Investigación de la Secretaría de Estado de Hacienda.
- Estudio sobre Política Fiscal en Argentina.
Programa Conjunto de Tributación OEA (BID)
Director: Federico J. Herschel.
- Estudio sobre Salud y Educación Médica.
Secretaría de Estado de Salud Pública.
- Educación, Recursos Humanos y Desarrollo Económico-social, Tomos I y II. CONADE, 1968.
- Bases para una Política Nacional en Vivienda. Consejo Federal de Inversiones.
- La Vivienda en la Argentina. Oscar Altimir.
- Censos de Edificación (1974) y Población (1960 y 1970).

REGIMEN DE AFILIACIONES A LA ASOCIACION INTERAMERICANA DE PRESUPUESTO PUBLICO

	US\$	Venezuela Bs.
1. MIEMBROS INDIVIDUALES		
Cuota anual de afiliación-suscripción que otorga derecho a recibir 4 números trimestrales de la Revista y un boletín informativo mensual	8.—	35.—
2. MIEMBROS INSTITUCIONALES		
Cuota anual de afiliación-suscripción que otorga derecho a recibir 4 números trimestrales de la Revista y un boletín informativo mensual	250.—	1.075.—

A efectos de tener vigentes los derechos de miembros de ASIP la cuota de afiliación deberá cancelarse en el transcurso de los meses de Enero y Febrero de cada año.

REVISTA DE ASIP

La revista se publica trimestralmente y con los precios siguientes para personas e instituciones no afiliadas a ASIP:

	Suscripción Anual	Núm. Suelto	Núm. Atrasados
En Venezuela	Bs. 40	Bs. 12	Bs. 20
En otros países	\$ 10	\$ 3	\$ 5

Las solicitudes de suscripción se dirigirán únicamente al Centro de Documentación de ASIP y deberán venir acompañadas del cheque respectivo expedido a nombre de la Asociación Interamericana de Presupuesto Público (ASIP).

Las personas e instituciones afiliadas a ASIP recibirán la Revista sin costo siempre que se encuentren al día en el pago de sus cuotas de afiliación.

Señor **afiliado** o **suscriptor**, indique a los interesados en vincularse a ASIP la forma de afiliarse o suscribirse a la Revista.

1. SOLICITUD DE AFILIACION A LA ASOCIACION INTERAMERICANA DE PRESUPUESTO

Señor Secretario Ejecutivo:

Agradezco a Ud. se sirva enviarme un formulario de afiliación y un ejemplar de los Estatutos de la Asociación a efectos de **vincular nuestra institución,**

vincularme

a la misma.

Muy atte.,

.....
FIRMA

Referencias:

Nombre:

Dirección:

Ciudad:País:

(En caso de afiliación institucional, en este lugar se indicará el nombre de la institución y de la persona responsable del nexo con ASIP).

2. SUSCRIPCION A LA REVISTA DE ASIP

Señores ASIP

Centro de Documentación:

Ruego a Uds. aceptar la suscripción a la Revista de ASIP, por lo que estoy enviando en adjunto un cheque por Dls., 10. - correspondiente a la suscripción 1975.

.....
FIRMA

Referencias:

Dirección:

Nombre:

Ciudad:País:

(En caso de suscripción de una institución, indicar nombre de la misma y de la persona responsable del nexo con ASIP).

En el próximo número:

1. El trabajo presentado por ASIP al V Seminario Interamericano de Presupuesto (Quito, julio de 1975).

“La evaluación de las acciones del sector público — Marco Conceptual y Metodológico”, por Vladimiro Arellano C.

2. Dos trabajos presentados al XVI Congreso Internacional de Ciencias Administrativas (México, 1974).

“Control de eficiencia en un sistema de presupuesto por programa” por Seven Ivar Ivarsson.

“Propuesta de un modelo metodológico para la investigación sistemática del complejo de empresas públicas en países de América Latina”, por Bernardo Kliksberg.

IMPRESO POR:

ARTEGRAFIA, C. A.

TELEFONOS: 41 73 42 - 41 59 43

CARACAS

Centro de Documentación

de la Asociación Interamericana de Presupuesto Público

- RECURSOS:** Dispone de: a) material bibliográfico relacionado con Técnicas Presupuestarias, Finanzas y Economía del Sector Público; y Teoría y Técnicas de Planificación. b) Documentos de Presupuesto: Planes de Desarrollo y material de evaluación y coyuntura de la mayoría de los países del área.
- SERVICIOS:** Para socios de ASIP: Consulta en las Oficinas del Centro de Documentación (Centro Capriles Ofic. 2102-Plaza Venezuela-Caracas) y consulta epistolar con remesa de material fotocopiado en los casos de publicaciones no disponibles en los respectivos países.
- NECESIDADES:** El Centro de Documentación requiere de las distintas Oficinas de Presupuesto y de las Oficinas de Planificación de los países, así como de las Instituciones especializadas del área, la remesa periódica de los documentos que publiquen, para mantener su servicio permanente actualizado.