

REVISTA DE LA ASOCIACION INTERAMERICANA DE PRESUPESTO PUBLICO

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

COMITE EDITOR:

Antonio Amado (Brasil); Arnoldo Beltetón (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. Alcibíades Sáenz (Perú); Vladimiro Arellano (Chile); Antonio Amado (Brasil); y Abdiel Julio (Panamá).

Suplentes:

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

Secretario Ejecutivo:

Sr. Jorge Irisity

**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	
ASIP de 1971 a 1976	9
2. TEMAS	
— La evaluación de las acciones del sector público , por Vladimiro Arellano	15
— Control de efectividad en un sistema de presupuesto por programas , por Sven Ivar Ivarsson	91
— Propuesta de un modelo metodológico para la investigación sistemática del complejo de empresas públicas en países de América Latina , por Bernardo Kliksberg	119
— El gasto público y el empleo: Algunas consideraciones preliminares , por Manuel Uribe Castañeda	143
3. INFORMACIONES DE ASIP	
— Asamblea General Ordinaria	175
— Asamblea General Extraordinaria	176

Editorial

ASIP: de 1971 a 1976

En el lapso de los años 1974 y 1975 se ha desarrollado la primera fase de las actividades de ASIP en el área de la promoción, estudio y difusión de modernas técnicas en materia de administración fiscal y presupuestaria.

Entre 1971 y 1973 la idea de organizar ASIP nació y tomó creciente adhesión a nivel de profesionales e instituciones de un numeroso grupo de países de América Latina, hasta que en la oportunidad de realizarse en Santiago de Chile el III Seminario Interamericano de Presupuesto Público, se celebró también la I Asamblea Ordinaria de ASIP en la que se aprobaron los Estatutos de la entidad y se eligió su primer Consejo Directivo.

Antes, en 1971, en Caracas había nacido la idea y en 1972 en Lima se había celebrado la Asamblea Constitutiva. En esta Asamblea se encomendó a los actuales Presidente y Vice-Presidente, Dres. José Vicente Rodríguez Aznar y Gustavo Acuña, la tarea de redactar un proyecto de Estatutos y establecer las bases para el funcionamiento orgánico de ASIP.

Entre 1973 y 1975, el Consejo Directivo de ASIP sesionó en cuatro oportunidades:

En Noviembre de 1973, en Caracas, celebró su primera reunión en la que tomó posesión de sus funciones y definió la organización de la sede de la Secretaría Ejecutiva y del Centro de Documentación, al mismo tiempo que proyectó sus actividades para 1974.

En Mayo de 1974, en México, en oportunidad de la celebración del IV Seminario Interamericano de Presupuesto, se reunió con los representantes promotores de ASIP en los países y sometió a su consideración las bases para un reglamento de funcionamiento de las Secciones Nacionales y para la organización en los países de Coloquios Técnicos para la discusión de temas de interés para el avance de las técnicas presupuestarias.

En Marzo de 1975, en Caracas, en cuya oportunidad se evaluaron las actividades del año anterior y en particular las dificultades prácticas para el desarrollo de las Secciones Nacionales y financieras para el crecimiento de la entidad. De esta reunión surgió la iniciativa de estudiar un Proyecto de Reforma de los Estatutos y también las bases para la reglamentación de actividades fundamentales de la entidad: reglamento electoral y reglamento de elecciones.

En Julio de 1975, en Quito, junto a la realización del V Seminario Interamericano de Presupuesto, fue en donde el Consejo Directivo aprobó los Proyectos de Reforma de Estatutos y de Reglamento de Elecciones y de funcionamiento de Asambleas y procedió a convocar a la Asamblea General Ordinaria en la que debe presentarse la cuenta de actividades del período 1973-1975 y procederse a elegir el Consejo Directivo que regirá a la entidad en la etapa 1976-1977. También convocó a Asamblea General Extraordinaria para considerar la Reforma de Estatutos proyectada.

El crecimiento de ASIP

Es interesante comparar, a los efectos de apreciar el ritmo de crecimiento en las afiliaciones de ASIP, el número de afiliados individuales e institucionales de los años 1974 y 1975. En este sentido, la expresión más gráfica es presentar objetivamente estas cifras y su distribución por países:

Países	Miembros Individuales		Miembros Institucionales	
	1974	1975	1974	1975
Argentina	38	78	7	9
Bolivia	7	13	—	—
Brasil	17	679	3	27
Colombia	3	6	—	—
Costa Rica	31	59	—	—
Chile	18	23	—	—
Ecuador	9	13	—	1
El Salvador	4	6	—	1
Guatemala	2	36	—	—
Haití	2	2	—	—
Honduras	4	27	—	2
México	21	28	—	—
Nicaragua	1	2	—	—
Panamá	62	68	1	1
Paraguay	2	2	—	—
Perú	33	93	—	2
Rep. Dominicana	3	3	—	—
Uruguay	16	15	—	—
Venezuela	178	219	9	10
Otros países	5	5	—	—
Totales:	456	1.377	20	53

En cifras totales estas referencias indican un crecimiento entre 1974 y 1975 de 165% en los miembros institucionales y de 201% en los miembros individuales. Estos crecimientos globales sin embargo no expresan un desarrollo equilibrado de los vínculos de la Asociación en todos los países.

El desarrollo de secciones y asociaciones nacionales

En la reunión celebrada por el Consejo Directivo en Quito (julio de 1975), en oportunidad de aprobarse el reglamento para el funcionamiento de las Asambleas Generales, se declararon

como acreditadas, a los efectos de dicho reglamento, a las siguientes Secciones y Asociaciones Nacionales:

- a) Secciones Nacionales: Argentina, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Panamá, Perú y Uruguay.
- b) Asociaciones Nacionales: Asociación Brasileira de Presupuesto Público (ABOP); y Asociación Guatemalteca de Presupuesto Público (AGUAPP).

Esta decisión se fundamentó en la circunstancia de que en el caso de las Seccionales Nacionales, la Presidencia y la Secretaría de ASIP habían recibido comunicaciones en el sentido de que los afiliados en estos países estaban organizados para atender las tareas de promoción y demás responsabilidades que los Estatutos de ASIP preveen para estas unidades de organización.

En todos los países indicados existen constituidos Juntas o Consejos Directivos, provisorios o definitivos, que atienden las actividades de nexo entre la Sede de ASIP y las actividades a nivel nacional en los respectivos países.

En el caso de las Asociaciones Nacionales (Brasil y Guatemala), obran en los archivos de la Secretaría de ASIP los Estatutos de estas entidades y la nómina de sus autoridades, así como la expresión de éstas en el sentido de establecer vínculos de relación con ASIP en el marco de sus Estatutos.

Con posterioridad a la celebración de la reunión del Consejo Directivo en Quito, y de acuerdo a las comunicaciones cursadas de las resoluciones dirigidas a organizar la celebración de la II Asamblea General Ordinaria, adquirieron carácter orgánico los afiliados en: El Salvador, México y Venezuela. Con fecha anterior al 30 de noviembre de 1975, la Secretaría Ejecutiva recibió comunicaciones de los responsables en estos países en el sentido de que se encontraban ya en fase de organización las tareas de promoción y relaciones con ASIP.

En el caso particular de Venezuela, ulteriormente, sus afiliados han dado forma orgánica a la Asociación Venezolana de Presupuesto Público, cuyos Estatutos han sido aprobados y pues-

tos en conocimiento de ASIP y se encuentran en vías de su aprobación jurídica. En la Presidencia de la AVPP ha sido designado el Dr. Freddy Arreaza, Vice-Rector Administrativo de la Universidad Simón Bolívar.

De acuerdo con las precedentes informaciones, sólo resta que se doten de organización los afiliados de Bolivia, Chile, Haití, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana. Sin embargo, cabe acotar que de estos países solamente en Bolivia y en Chile existe el número de afiliados suficientes como para iniciar la fase de organización de una Sección o Asociación Nacional.

Caracas, Diciembre de 1975.

La evaluación de las Acciones del Sector Público

Marco Conceptual y Metodológico

Por Vladimiro Arellano

La Evaluación de las Acciones del Sector Público

Marco Conceptual y Metodológico

Por Vladimiro Arellano

A requerimiento de los organizadores del Quinto Seminario Interamericano de Presupuesto, la Asociación Interamericana de Presupuesto Público (ASIP), promovió la presentación de este trabajo sobre "La evaluación de las acciones del sector público" como aporte básico al punto N° 1 del Temario de ese evento.

Para ello encargó su elaboración al economista, doctor Vladimiro Arellano C., de sólida formación en estos temas y con larga experiencia de trabajo en materia de programación y administración presupuestaria. El doctor Arellano fue Director Nacional de Presupuesto en Chile y actualmente es Consultor en Planeamiento Económico-Financiero del Proyecto ULA-BID de la Universidad de Los Andes, Mérida, Venezuela y miembro del Consejo Directivo de ASIP.

La ASIP estima que este documento, enmarcado en enfoques y conclusiones técnicas que expresan el sólido criterio de un especialista, constituye un nuevo paso para la profundización del tema sobre la evaluación de las acciones y programas del sector público, sobre el cual se manifestó gran interés por los participantes de los Seminarios de años anteriores.

Caracas, junio de 1975

I. INTRODUCCION

La significación de la política económica ha venido cambiando continuamente en los últimos cuarenta años. Antes de la aparición de la "Teoría General" de J. M. Keynes, "la política monetaria era el único instrumento admitido de política económica global, ... (siendo) la estabilidad de precios ... su objetivo reconocido" 1). Las convulsiones sociales que produjo en el mundo la gran crisis de los años treinta, se reflejaron en lo que se ha denominado la revolución keynesiana, que ".....introdujo otro instrumento: la política fiscal, y un segundo objetivo: el mantenimiento del pleno empleo —descrito ahora más comúnmente como estabilidad económica— ... (posteriormente) muchos economistas han añadido un tercer renglón a la lista de los objetivos: un crecimiento económico suficientemente rápido..." 2), es decir, se ha incorporado como elemento de la política económica el desarrollo económico. Puede legítimamente añadirse a esta lista de los objetivos de la política económica, dos elementos característicos de los países de economía dependiente, la redistribución de ingresos y la promoción de ciertos cambios de estructura; ambos tendientes, ya sea a modernizar las economías o a eliminar los factores de atraso y dependencia. La adopción de estos objetivos de la política económica han

1) Harry G. Johnson, "Teoría y Política Monetaria". Artículo aparecido en **Panoramas Contemporáneos de la Teoría Económica**, Tomo I, Alianza Editorial S. A., Madrid, 1970.

2) Harry G. Johnson, **op. cit.**

impuesto al Estado exigencias técnicas y organizativas gigantescas, lo cual ha impulsado a los gobiernos a modificar sustantivamente las estructuras administrativas del Estado y a incorporar nuevas técnicas que le permitan enfrentar las complejas y extensas funciones que debe abordar.

Así es como se han ido creando nuevas formas orgánicas; los ministerios resultaban estructuras rígidas y burocráticas para atender las necesidades de prestación de los nuevos servicios que la evolución de la política económica iba creando; así crecen en cantidad y cubren las más variadas esferas, las instituciones descentralizadas con estructuras más ágiles y modernas. Al mismo tiempo, el Estado empieza a incorporarse en las actividades económicas vinculadas a la producción de bienes y servicios, para lo cual requiere de estructuras organizativas que sean capaces de actuar libres de ataduras burocráticas, realizar grandes inversiones y movilizar recursos y factores con dinamismo y agresividad. Surgen así las empresas, ya sea bajo la forma de empresas estatales o empresas con características legales de sociedades anónimas, en las cuales el capital puede ser enteramente del Estado o asumir fórmulas mixtas, con la participación del sector privado.

A partir de la década de los años cincuenta, las técnicas de planificación y presupuestos han venido siendo asimiladas por la organización estatal. El desarrollo económico que se ha ido constituyendo en una de las preocupaciones centrales de los gobiernos, ha concentrado esfuerzos variados en la generación de técnicas de planificación a largo y mediano plazo, mas recientemente ha surgido la técnica denominada planificación operativa, que recoge tanto las perspectivas fijadas en los planes de mediano plazo como los elementos de la coyuntura, esta modalidad de planificación es de corto plazo. En ese mismo periodo se ha venido implantando la técnica de "presupuesto por programas", que permite una definición clara de objetivos y medios, a la vez que constituye un vínculo orgánico con el sistema de planificación. Aun cuando el desarrollo de estas técnicas ha llegado a constituirse en una respuesta satisfactoria en el campo de los problemas metodológicos y conceptuales, su aplicación tropieza con problemas prácticos, notándose eso sí, un avance significativo en la adopción de la técnica de

“presupuesto por programas”. No obstante este éxito parcial, la aplicación coherente y vigorosa de las técnicas de planificación al sector público, se constituye en una necesidad.

Del anterior balance entre las obligaciones del Estado y los instrumentos de que dispone, se infieren las enormes responsabilidades que recaen sobre gobernantes, funcionarios y técnicos. Sin embargo, las responsabilidades de aplicar determinadas políticas coyunturales y de desarrollo económico-social es insoslayable y al margen de la efectividad de los instrumentos de que dispone, existe un flujo de decisiones que los gobiernos están adoptando permanentemente. No es extraño que los resultados puedan resultar incoherentes con los planteamientos globales de las políticas adoptadas, por falta de ese sistema de previsiones, que de respuesta a los complejos fenómenos que vive una sociedad. En efecto, cuando advertimos que los gobiernos tienen la responsabilidad de garantizar un “crecimiento económico suficientemente rápido”, mejorar la distribución del ingreso, mantener el pleno empleo, realizar los cambios estructurales (requisito del desarrollo económico sostenido) y mantener la estabilidad económica; no podemos menos que reconocer la significación social que alcanza, la adopción de un sistema de previsiones, donde puedan integrarse los objetivos esenciales de la sociedad, con las políticas de corto plazo y las políticas de desarrollo; examinar su coherencia, analizar sus relaciones, estudiar la disponibilidad de recursos, y proponer las decisiones que resulten eficaces para alcanzar los objetivos del Estado.

Es en este marco que se inserta el tema de este trabajo. La evaluación presupuestaria es sólo una fase de todo el proceso de previsiones, la fase de las comprobaciones, del análisis de resultados, de la búsqueda de las normas de comportamiento de los fenómenos (lo cual supone la determinación de los efectos sobre otros fenómenos y de aquellos sobre el que está sometido a estudio), de las recomendaciones, ya sea para confirmar la bondad de determinadas políticas u objetivos, o rectificar ritmos o incluso concepciones. En definitiva, la evaluación debe ser la conciencia crítica del sistema presupuestario. Como disciplina va mucho más allá de la técnica específica o del dato aislado, requiere la contribución de otras disciplinas para encontrar las explicaciones válidas. Por ejemplo, un determinado tri-

buto produce un rendimiento dado, el cual puede ajustarse a las previsiones; sin embargo, ahí no termina la evaluación, será necesario examinar las elasticidades para ver qué influencia ejerció sobre los ingresos, será necesario conocer qué sectores sociales lo pagaron y si esto es o no congruente con la política de redistribución de ingresos, será necesario conocer qué efectos produjo sobre la producción o prestación de servicios —directa o indirectamente—, y en fin, todos aquellos ángulos del problema que permitan determinar si los objetivos que se le habían confiado a tal disposición tributaria se han cumplido y en caso contrario, qué correcciones sería necesario aplicarle o qué otra influencia debiera eliminarse. Del mismo modo, la evaluación de un programa de obras públicas no concluye con la constatación de los pagos realizados o con la verificación de los m² construidos, será necesario conocer el efecto ocupación del programa, los salarios pagados, y en fin, analizar aquellas derivaciones que vinculan el gasto público con los objetivos de la política económica.

II. CONCEPTO Y DEFINICION DE LA EVALUACION PRESUPUESTARIA

Es posible encontrar en los textos y documentos definiciones sobre control y evaluación, en las cuales se coloca a ambos conceptos en funciones, que en cierto modo carecen de precisión. Por una parte se sostiene "El control es la última etapa del proceso de administración de los planes de desarrollo y puede definirse como el conjunto de actividades que se emprenden para medir y examinar los resultados obtenidos en el período, para evaluarlos y para decidir las medidas correctivas que sean necesarias" 3). Aquí aparece la evaluación como una parte del control de los planes, en el cual se diferencian la medición de los resultados, la evaluación, y la etapa ejecutiva: la corrección, ya sea de los objetivos o de los medios. Aunque con calificaciones, siguiendo la misma línea de entendimiento del problema se sostiene que "...la evaluación es el aspecto del control que analiza la eficiencia y la eficacia de los cursos de

3) Naciones Unidas, "Aspectos Administrativos de la Planificación", Nueva York, 1969, página 431.

acción cumplidos" 4). Esta representa una precisión del concepto de evaluación sin diferir en cuanto a su incorporación en el concepto de control. En otra forma de análisis del problema se sostiene que "... el control y la evaluación (son) labores concomitantes... constituyen dos aspectos de un mismo proceso... La evaluación en base al control permite valorar las actividades y obras..., para determinar el grado de eficacia y eficiencia, establecer las desviaciones y adoptar las medidas correctivas con oportunidad..." 5). En este caso, el control está concebido como el sistema de información necesario y suficiente para realizar los análisis y llevar a la práctica las correcciones pertinentes, al igual que el enfoque anterior le confiere la tarea de velar por la eficacia y la eficiencia de los procesos administrativos. Por último, y a modo de ejemplo, un concepto que admite como la etapa final del proceso administrativo al control, dice de él que "... es el análisis permanente de las desviaciones entre objetivos y realizaciones, y la adopción de medidas correctoras que permiten el cumplimiento de los objetivos o bien su adaptación necesaria" 6). Este enfoque pone el énfasis en el carácter correctivo de esta etapa del proceso administrativo, no menciona la evaluación, dando por entendido que la función del control así definida es suficiente para los fines del análisis y la corrección.

Sin ánimo de polemizar, pero dando por establecido que las definiciones son un acuerdo conceptual sobre las clasificaciones a que son sometidos los fenómenos de la realidad, nos permitimos sugerir los siguientes razonamientos. Los procesos de planificación y presupuestación son artificios que a partir de una realidad se proponen organizar aquellas acciones económico-sociales del Estado, que se estiman necesarias o convenientes, para establecer nuevas condiciones de esa realidad. La comple-

4) Guillermo Molina, "Elementos de Evaluación Presupuestaria", 3ª Jornada de Presupuesto por Programa, Paraná, Entre Ríos, Argentina, 26-28 julio de 1974. Documento mimeografiado.

5) Bolívar Lupera Z., "Aspectos Conceptuales y Metodológicos del Control y Evaluación Presupuestaria", Mesa Redonda sobre Control y Evaluación Presupuestaria, Santiago, Chile, 22 al 26 octubre de 1974. Documento mimeografiado.

6) Eugenio Gimeno y Dante Donolo, "Control". Consejo Federal de Inversiones, Buenos Aires, junio de 1973. Documento mimeografiado.

alidad, heterogeneidad y magnitud de tales acciones, que por una parte significan ordenamientos para garantizar la continuidad del funcionamiento de la sociedad y por otro, alteraciones de las conductas sociales, para encontrar nuevas relaciones sociales, requieren de la concurrencia de múltiples ejecutores en los ámbitos más variados de la vida de la comunidad. Las acciones comprometen recursos de usos alternativos, que son combinados en proporciones técnicas para alcanzar los resultados previstos, a la vez que exigen entre el conjunto de acciones coherencia y concertación. Es del interés de la comunidad, la comprobación de la efectividad de las acciones ejecutadas y para ello, la verificación de las proporciones técnicas y de la coherencia y concertación de las acciones. Se trata de una comprobación que adquiere la forma de un análisis multidisciplinario; a este análisis sugerimos llamarlo **evaluación**. Para hacerlo posible, es necesario establecer un sistema de mediciones y de relaciones técnicas que reflejen sintéticamente lo que ocurre con las acciones, a este sistema sugerimos llamarlo **control**. En definitiva, para organizar la interpretación de los fenómenos de la realidad, se establecen dos enfoques: el primero, el sistema de mediciones y el segundo, el método de análisis. El primero, el sistema de mediciones, se apoya en determinadas técnicas: la contabilidad general, la estadística, la informática, la contabilidad administrativa, etc. El segundo, el método de análisis, se apoya en otras técnicas y ciencias: la teoría y política económica, teoría y política fiscal, la teoría y política monetaria, la teoría y política del desarrollo económico-social, la teoría y política administrativa, la teoría del comportamiento, la teoría social (sociología, psicología social, etc), etc.

En rigor, lo que hemos llamado la evaluación no es otra cosa que el método de análisis de la programación de corto plazo, que apoyada en técnicas de planificación, determina los objetivos del corto plazo mediante el juego de políticas y acciones en la coyuntura, incorporando a su vez, aquellos objetivos de los planes de desarrollo económico-social. El interés en destacar la evaluación como una categoría —o sub-categoría— del proceso administrativo, radica en la necesidad de implantar la disciplina del análisis de las acciones del Estado, una vez que han concluido, ya sean las acciones planeadas o el período convencional adoptado.

III. LOS FUNDAMENTOS Y EL CONTENIDO DE LA EVALUACION DE LAS ACCIONES DEL SECTOR PUBLICO 7).

La evaluación presupuestaria es un proceso de análisis de los fenómenos que están ocurriendo a causa de las acciones del Estado. Como tales acciones han venido siendo cada vez más extensas y heterogéneas, los problemas materiales de la evaluación son cada vez más complejos. Ahora bien, las acciones del Estado se definen en función de la conducta de los agentes privados; en términos concretos se trata de definir qué cambios deben operarse en la conducta de los agentes privados, de modo que puedan cumplirse los objetivos fijados por el Estado. Apoyándose en la política económica a través del conjunto de sus instrumentos, el Estado establece sobre los agentes privados, las que podrían llamarse restricciones a su libre determinación, en términos de las conductas que el Estado les ha fijado en su juego de objetivos y medios.

El establecimiento de tales restricciones a la conducta de los agentes privados, adquiere variadas formas, dependiendo de los objetivos que se les fijen. En estos términos, las restricciones pueden adoptar la forma de prohibiciones, a través de normas legales o imposiciones económico-financieras; la fijación de un costo elevado a determinadas acciones del agente, lo cual debiera desalentar esas acciones; en otros casos, se trata de permitir determinadas acciones y a través de ellas, lograr otros objetivos. También se emplea el expediente de aplicar las restricciones, colaborando con los agentes privados, entregándoles por ejemplo estímulos directos especiales, a fin de que actúen en determinada forma, o estímulos indirectos que mejoren las posiciones relativas de unos agentes sobre otros y los induzcan en un determinado sentido. También en determinadas áreas de actividad, el Estado propone al agente privado, solidarizar con su acción, haciéndose partícipe parcial de los riesgos que corre tal agente. Por último, a través de determinados ins-

7) El enfoque central de este capítulo se funda principalmente en los aportes de los profesores Ricardo Cibotti y Enrique Sierra, contenidos en el libro "El Sector Público en la Planificación del Desarrollo", texto del Instituto de Planificación Económica y Social (ILPES). Editorial Siglo XXI. Principalmente nos referimos al capítulo "Financiamiento Público".

trumentos, el Estado impone a los agentes privados, ciertas contribuciones para llevar a la práctica las acciones que requieren la contratación de factores; sin embargo, la modalidad de extracción de esas contribuciones, puede dar origen a la obtención de otros resultados que también sean objetivos del Estado.

No obstante, la realidad es mucho más compleja y variada que los esquemas con los cuales necesariamente debe trabajar el Estado para elaborar sus políticas, de ahí que las fórmulas adoptadas posean vacíos, sean incoherentes con algunas otras políticas, no hagan debida consideración de ciertos elementos de la realidad, omitan o ponderen inadecuadamente factores relevantes, etc. En consecuencia, los agentes privados al actuar frente a las restricciones que le impone el Estado, pueden hacerlo de manera distinta a la prevista y, en consecuencia, invalidar total y parcialmente los efectos buscados y las tesis que los sustentaban.

La importancia de la evaluación radica en estas consideraciones. La definición de objetivos en el ámbito de las acciones del sector público, resulta complementaria con las acciones que emprende el sector privado; los instrumentos que emplea el sector público son también empleados en relación al sector privado; las tesis que sostienen las políticas, se demuestran en la medida en que ambos sectores, público y privado, justifiquen los supuestos que le sirvieron de base. Por último, "... los instrumentos al actuar simultáneamente sobre una misma realidad, ... a través de los efectos que provocan, generan entre ellos recíprocas relaciones" 8).

Interesa ahora profundizar el contenido de la evaluación de las acciones del sector público. Para ello se empleará el sistema presupuestario y desde esa perspectiva se observará como los instrumentos de política son usados para establecer restricciones a las acciones del sector privado. Además, se adoptarán aquellos temas que resulten mayormente interesantes, sin ánimo alguno de agotarlos.

8) Enrique Sierra, "Notas de la cátedra de Política Económica", ILPES, Santiago, Chile. Documento mimeografiado.

Se abordarán a continuación los dos grandes temas del presupuesto del sector público, a saber, el financiamiento y el gasto público 9). Si se reflexiona sobre el contenido de tales temas, se concluye que es el mismo de la formulación de la política de ingresos y gastos del sector público. Desde el punto de vista de la evaluación, se trata de precisar el alcance práctico de los objetivos de las políticas que se canalizan por la vía presupuestaria, comprobando los efectos prácticos logrados, los efectos no deseados que surgieron de la aplicación de la política, la verificación de la tesis que originaron la política; como conclusiones, surgieron aquellas relativas a la bondad de la definición de los objetivos y su instrumentalización y las rectificaciones necesarias.

Ahora bien, se pueden distinguir tres funciones centrales en el sistema de ingresos y gastos públicos: obtener recursos para la realización de sus acciones, redistribuir el ingreso y el patrimonio, y regular el funcionamiento de la economía alterando o manteniendo la conducta de las empresas y las personas.

1. El Análisis del Financiamiento del Sector Público

El financiamiento del sector público se obtiene mediante la aplicación de tributos, la obtención de ingresos por ventas de bienes o servicios, el endeudamiento público y las donaciones.

a) El Análisis de los Ingresos Tributarios

La capacidad del Estado para obtener recursos de la economía, determina la influencia que puede ejercer en el desarrollo económico y social del país. Como tesis central, el sistema tributario influye en la formación y empleo de los ingresos y del patrimonio, en el empleo de factores, la distribución de la producción y en los flujos de comercio exterior. La evaluación

9) La clasificación de ingresos y gastos fue tomada de el "Esquema de Fuentes y Usos de Fondos (consolidados) del Sector Público", de Enrique Sierra, citado en el artículo de Jorge Irisity, "Criterios para la Evaluación del Gasto Público y Bases para el Diseño de una Metodología para medir sus efectos en el Desarrollo Económico y Social", Revista de la ASIP N° 3, Caracas, Venezuela.

a nivel de los ingresos tributarios requiere el análisis de los efectos del sistema.

El impuesto a la renta, en la práctica, grava el acto de generar ingresos; cuando se aplica diferenciando las actividades productivas, "puede estimular o desalentar a algunas, y reorientar a otras, toda vez que el costo del impuesto puede hacer variar la tasa de beneficio" 10). El impuesto de consumo, idea propiciada por el profesor Nicholas Kaldor 11), grava al gasto personal que se estime excesivo, puede diferenciar un nivel mínimo de consumo exento por familia y castigar el consumo excesivo, pudiendo estimular el ahorro o la inversión. El empleo combinado de los impuestos a la renta y al gasto excesivo pueden hacer más intensas las motivaciones de ahorro e inversión, para los requerimientos de determinada política económica.

Los impuestos al patrimonio gravan los ahorros e inversión acumulados individualmente, si la política se propone diferencia entre las distintas formas de patrimonio, se derivarían influencias sobre las decisiones de empresas o personas, en relación a, en qué actividades invertir o sobre las formas más convenientes de mantener los ahorros. Este impuesto puede ser instrumento para impulsar el pleno empleo del patrimonio o en otro sentido desalentar su concentración excesiva. Los impuestos a las herencias y donaciones tienen como objetivo las transferencias de rentas o patrimonios entre particulares. Supuesto que el sistema tributario contuviera los impuestos a la renta, al consumo y al patrimonio, "el de herencia y donaciones serviría para reducir el margen de evasión, pues si no existiese, quedaría planteada la alternativa de evadir los tributos anteriores... su tasa debería estar en relación directa con las de los otros tres impuestos" 12).

Otras comprobaciones de la evaluación de los cuatro impuestos señalados más arriba, se refieren a los efectos que producen las tasas progresivas y las exenciones tributarias, al

10) Ricardo Cibotti y Enrique Sierra, **op. cit.**

11) Nicholas Kaldor, "El impuesto al gasto", Fondo de Cultura Económica, México, 1963.

12) Ricardo Cibotti y Enrique Sierra, **op. cit.**

discriminar las actividades económicas, los diversos niveles del consumo familiar, los volúmenes y composición de los patrimonios de empresas y personas y el monto de las herencias y donaciones.

La evaluación de los tributos a la compraventa, a la producción, las contribuciones a la seguridad social y a las importaciones y exportaciones —normalmente aplicadas sobre la base de discriminaciones y exenciones— se refiere principalmente a la verificación de los efectos sobre los precios y en consecuencia, la forma en que los factores y bienes o servicios al hacerse más caros o más baratos que otros, son empleados o abandonados.

En definitiva, el sistema tributario al disponer de alternativas para modificar los actos económicos de naturaleza tan variada, le conceden una importantísima capacidad de regulación sobre las decisiones que adoptan los agentes privados para producir, invertir, determinar escalas de producción, empleo de equipos o factor trabajo, etc. La efectividad del instrumento tributario y su coherencia con los objetivos de la política económica y de desarrollo, son materia básica de la evaluación tributaria.

b) El Análisis de los Ingresos por Ventas de Bienes y Servicios

Dependiendo de la importancia que tenga el sector público como productor la captación de ingresos a través de los precios y tarifas, puede tener gran influencia en los precios relativos y en las decisiones de los agentes privados. Si los costos unitarios son iguales a los precios unitarios, tal influencia se reflejará sólo en las economías externas que genere; si los costos unitarios son mayores que los precios unitarios, provocarán redistribución de ingresos, incrementarán las economías externas y fomentarán actividades que consuman tales bienes; si los costos unitarios son menores que los precios unitarios, se produce un flujo de ingresos del sector privado al público. El análisis de la política de ventas de bienes y servicios producidos por instituciones o empresas del sector público, requiere tanto el análisis a nivel de unidades productoras como a nivel del conjunto de estas actividades. En definitiva, el Estado tiene obligaciones de regu-

lación económica y de desarrollo que van más allá de las normas de autofinanciamiento generalizado.

c) El Análisis del Endeudamiento Público

La evaluación de esta variable del financiamiento se refiere a su función reguladora, a como puede incorporar algunas variables del funcionamiento de la economía: la tasa de interés, el ahorro e inversión, apropiarse de la capacidad para realizar inversiones, etc. A diferencia del papel de los impuestos, el endeudamiento opera como un regulador de carácter más bien general que específico, actuando sobre los flujos de los medios de pago; formas especiales de endeudamiento son los retrasos en el pago a los proveedores, la misma característica adoptan las transferencias y las remuneraciones no pagadas con oportunidad. Por la forma como actúa el Estado sobre los flujos financieros, puede provocar rupturas de la estabilidad de precios, provocando efectos inflacionarios o recesivos, que es preciso comprobar.

El endeudamiento público externo, que significa transferir ahorros desde el resto del mundo hacia el país, juega un papel neutro en el corto plazo, cuando se refiere a adquisiciones de bienes o servicios producidos en el exterior; pero cuando tales créditos pueden ser transformados en importaciones, ya sea para equilibrar el presupuesto corriente de divisas o para financiar gastos locales de inversión, el endeudamiento público incrementa la oferta de bienes o servicios.

2. El Análisis del Gasto del Sector Público

Cuando se analizaron los temas relevantes en la evaluación de los ingresos públicos, se destacó la importancia que adquirirían los instrumentos del financiamiento en la regulación de las actividades de los agentes privados y los mecanismos de redistribución de ingresos, aparte obviamente, de su función de captar recursos para las acciones del Estado. En la evaluación del gasto público, la función de regulación, aun cuando está presente, tiene un significado muy limitado, refiriéndose más bien a ciertas regulaciones específicas; en cambio, el tema de la redistribución adquiere significación especial en el gasto público. Sin embargo, lo realmente significativo en los temas del gasto pú-

blico, se refiere al cumplimiento de algunos importantes objetivos de la política económica y de la política de desarrollo económico y social.

a) La Evaluación desde el Angulo de la Política Económica.

La admisión del mantenimiento del pleno empleo como el objetivo central de la política fiscal, ha llevado permanentemente esta preocupación a la formulación de las políticas coyunturales. Para llevar a la práctica tal política, el Estado canaliza recursos para sus programas de gasto. El primer elemento de la política de gasto relacionada con el empleo es el nivel del gasto público, que por su efecto global es capaz de ejercer influencias tanto a través de la demanda de bienes y servicios, y gastos en transferencias, como la demanda de factores para sus programas de inversión. Selectivamente, el Estado puede disponer mayores gastos en determinadas actividades, que hagan posible la mayor o menor absorción de empleos; puede igualmente adoptar decisiones sobre la intensidad —capital o intensidad— mano de obra de sus proyectos de inversión en respuesta a la situación coyuntural e incluso abandonar programas de inversiones en ejecución para cambiar por otros, cuya tecnología sea coherente con los problemas de empleo que enfrenta la política económica. La evaluación de este aspecto de la política requiere un considerable esfuerzo de oportunidades para que las correcciones puedan adoptarse con efectividad.

Normalmente, la política económica contiene propósitos de estabilidad de precios. La evaluación se refiere aquí a los problemas de financiamiento, principalmente en relación al nivel programado de endeudamiento público y su composición, pero también está relacionado con la composición del gasto. En este caso, se plantean alternativas de acentuar éste en determinadas acciones y reducirlo en otras, para salvar otros objetivos de la política económica, ya sea para reducir o aumentar el nivel del endeudamiento, según se trate de políticas antiinflacionarias o anti-recesivas; en el corto plazo, diferir compromisos o pagos pueden ser adecuados expedientes, mientras se ponen en marcha planes de emergencia.

Las políticas de producción de bienes o servicios también

juegan un papel de importancia en la política económica. En el caso del sector público, estas políticas basan su solvencia, en la magnitud del factor productor de bienes y servicios, particularmente la magnitud del sector de las empresas públicas, sobre cuyos volúmenes y composición de la producción, niveles de stocks, labores de mantenimiento, reparaciones o reemplazos, etc., la política puede actuar, aparte de la importante variable precios que ya fue analizada. La evaluación en tales casos debe tener un juego de elementos de referencia pertinentes a la política y mantener un análisis permanente de sus variaciones e incidencias.

La política de remuneraciones es de crucial importancia en la política económica. Si bien es cierto que en el sector privado y en la mayor parte de las empresas públicas, tal política está sujeta a convenios, en el resto del sector público, por el juego de presiones de las fuerzas sociales, la situación es a menudo incierta. Cuando se trata de países con estabilidad de precios, este fenómeno está normalmente asociado a las variaciones de productividad y la aspiración laboral por alcanzar mayor cuota en las ganancias de la actividad. Sin embargo, en los países con procesos inflacionarios, se añade un nuevo factor de conflicto que es la pérdida de poder adquisitivo de los sueldos o salarios. En tales casos, crecientemente los gobiernos han venido tomando iniciativas por medio de leyes, para compensar ese detrimento. La evaluación debe mantener sobre observación estos fenómenos, que introducen factores de distorsión en los sistemas de salarios, que por la vía de los costos presionan los precios.

Las políticas de comercialización y distribución tienen también importante papel en la política económica. Crecientemente en nuestros países, el Estado ha ido asumiendo responsabilidades en esta área, como forma de regular los flujos de productos, particularmente en los casos de insuficiencias de producción interna o como soluciones para garantizar precios mínimos a los productores, con fines de fomento. Son comunes estas soluciones para los productos de la agricultura. En este caso, la evaluación debe comprobar el cumplimiento de las previsiones, tanto en relación a los compromisos asumidos, como en cuanto a las magnitudes de los subsidios o ganancias del sistema; la oportunidad

de los análisis evitará las consecuencias negativas de todo tipo de desviaciones.

b) La Evaluación de las Corrientes de Recursos Monetarios y Físicos

Existe la tendencia a examinar los problemas de financiamiento del sector público, desde el punto de vista de los flujos de medios de pago. Sin embargo, al reflexionar sobre el gasto público, se concluye que se trata de dotar al sector de los recursos físicos necesarios, para ejecutar las acciones que ha programado. Los instrumentos de financiamiento, ya sea la tributación o el endeudamiento, sustraen del sector privado capacidad de uso de recursos físicos, tanto en términos de capacidad de producción como capacidad para importar. Al aplicarse los instrumentos de financiamiento, se genera un "excedente físico" que queda a disposición del sector público. El problema es entonces, el de la correspondencia entre los excedentes físicos liberados por el sector privado y los requerimientos de recursos físicos del sector público. Adoptemos un caso hipotético para examinar este problema: supongamos plena utilización de capacidades instaladas y factores; el Estado requiere financiar nuevos programas de inversión, para ello aplica algún tipo de impuestos a los ingresos, que en parte significa reducir los ahorros o inversión del sector privado, en otra parte disminuirá la demanda de bienes de consumo no esenciales, en consecuencia, los materiales demandados por el sector público y la ocupación (consumo esencial) que genere el programa de inversiones, no corresponderá exactamente con los recursos liberados, produciéndose por una parte ociosidad de capacidad instalada y presiones de demanda excesiva sobre insumos y bienes de consumo final por otro.

Si el propósito del Estado al emprender sus acciones es evitar que a consecuencia de ellas se produzcan distorsiones del sistema de precios y presiones excesivas de demanda, adquiere importancia la identidad entre los excedentes físicos liberados por el sector privado y las necesidades de recursos de los planes, programas y proyectos del sector público; en términos concretos la recomendación que emana de este razonamiento es "...precisar a quién, cuánto y cómo se resta poder adquisi-

tivo", 13) para constituir los excedentes físicos necesarios. Esta es una información sobre la estructura real de los excedentes necesarios que requiere su implementación en el área del financiamiento.

Al plantearse la constitución de excedentes físicos, es preciso conocer qué mecanismos de defensa o traslación puede usar el grupo social afectado, para evitar la limitación que trata de introducirle el instrumento de financiamiento público. Puede tratarse del mecanismo de los precios o bien derivar esa limitación hacia otro tipo de bienes y no el que la política había previsto. Si esto ocurriese se producirían, por un lado, efectos sobre los precios, mientras por otro, se generaría ociosidad de recursos. Alternativas de corrección de tales insuficiencias, pueden considerarse las importaciones, o acciones del sector público que empleen tales productos.

Obviamente hay correcciones más de fondo y a más largo plazo, que son las que contempla la política de desarrollo, es decir, ampliar o crear nuevas capacidades instaladas, que es otro método para emprender las nuevas acciones, aunque éstas no necesariamente coinciden en el tiempo con las necesidades de los programas del sector público.

En algunos países se han centralizado determinado tipo de adquisiciones del Estado, lo cual le da poder de negociación y proporciona un excelente instrumento de planificación y orientación de la producción. En tales casos, la evaluación encuentra mecanismos estables para el análisis de los fenómenos ligados al gasto público y constituye una base necesaria para el diseño de la política de captación de excedentes físicos.

c) La Evaluación de la Política de Redistribución

En nuestros países la política de redistribución de ingresos es un factor importante de la política económica, que encuentra sus mejores instrumentos en el sistema de ingresos y gastos del sector público. Ya examinamos la acción redistributiva que puede alcanzarse a través de los precios y tarifas de las em-

13) Ricardo Cibotti y Enrique Sierra, *op. cit.*

presas públicas y los resultados que pueden lograrse a través de los poderes compradores del Estado que se proponen parecidos resultados a los de las empresas.

A menudo se han aplicado también sistemas de subsidios por la vía de aranceles diferenciados para los productos esenciales, a condición de que ellos no depriman las actividades productoras internas. También se emplean los aranceles diferenciados para subsidios a determinados insumos que contribuyen a la producción de bienes de consumo difundido. Estos subsidios tienen el inconveniente de beneficiar por igual a todos los estratos sociales.

En todos los casos anteriores la política redistributiva actúa en forma directa e indiscriminada y se funda en la estructura del consumo de los diferentes grupos sociales y los pesos relativos que en cada uno de ellos tiene los bienes o servicios subsidiados.

Pero también existen formas directas y discriminatorias de redistribución de ingresos, tales son los esfuerzos de acumulación que realiza el Estado, que adoptan formas a través de programas de obras sanitarias o de construcción de viviendas, a modo de ejemplo. Sin embargo, uno de los más importantes vehículos de redistribución es el sistema de seguridad social, donde la concurrencia de patrones y asalariados a la constitución del fondo, reviste características de un tributo. A este fondo contribuye el Estado con sus transferencias destinadas a complementar el financiamiento de los beneficios que el sistema entrega a sus asociados en la forma de especies (viviendas, por ejemplo), servicios (salud, por ejemplo), e ingresos monetarios (principalmente pensiones, subsidios por enfermedad, asignación familiar, gastos de educación).

La evaluación de los efectos de la redistribución se refiere a cada uno y todos los objetivos definidos e instrumentos empleados. No obstante, al evaluar este aspecto de la política económica, se debe buscar el balance entre los resultados obtenidos de la aplicación de los diferentes instrumentos de redistribución, con los resultados provocados por otros instrumentos, tales como el sistema tributario, la política de precios y tarifas,

la política de cambios, la política de salarios, (que también puede tener efectos redistributivos), etc. Lo que interesa en la política de redistribución es que sus efectos netos sean congruentes con los enunciados de la política, en caso contrario, determinar las contradicciones entre el juego de diversos objetivos. Pues al igual que con las necesidades de dotación de recursos físicos para ejecutar las acciones del Estado, aquí se trata de generar la liberación de recursos físicos que hagan posible concretar en el mercado la redistribución, tanto en cantidad como en la calidad de las demandas de los distintos grupos sociales.

3. La Evaluación de la Capacidad Orgánica de la Administración

La estructuración del sector público para realizar las tareas de planificación y presupuestación, supone un gran esfuerzo organizativo, primero, en la transformación de las estructuras orgánicas, de tal modo que sean dotadas de las oficinas técnicas adecuadas donde concentrar estos esfuerzos; segundo, el real propósito de la administración de someterse a la disciplina del plan; tercero, emplear métodos y conceptos que de manera progresiva vayan organizando las acciones del Estado; etc.

La capacidad de programación y ejecución incide en el rendimiento de los recursos con que cuentan las distintas entidades, es decir, la eficiencia con que pueden llevar a la práctica las acciones. Pero también importa, y tal vez llega a ser fundamental, la capacidad de realizar las acciones en los plazos previstos, con oportunidad, puesto que las acciones de la política de desarrollo y de la política de coyuntura exigen cierta concertación para que sus resultados sean realmente efectivos, es decir, los resultados que logre el conjunto de políticas está condicionado por la eficacia del aparato estatal. Ambos conceptos son materia de la evaluación.

La concertación de esfuerzos aludida en el párrafo anterior, es una función importante en las acciones del aparato estatal. Se trata de encontrar una fórmula en que las políticas al ser instrumentalizadas actúen coordinadamente en procesos separados, pero con una concepción integral.

La información de lo que está ocurriendo con los efectos de la aplicación del conjunto de políticas, debe ser organizada de forma tal que asegure un conocimiento oportuno de los hechos. Aquí se plantea un requerimiento de selección de indicadores representativos y su obtención periódica y completa. No obstante, como los hechos no son fáciles de catalogar y medir, se deben estructurar las estimaciones que completen el conocimiento.

Por último, todo el proceso de interpretación de los hechos y sus consecuencias, la necesidad de actuar sobre la realidad para corregir deficiencias, redefinir objetivos, calibrar instrumentos, reestructurar programas, mejorar la coordinación, reintegrar las tesis, mejorar la organización, etc., requieren de la evaluación de las capacidades orgánicas.

Así se define la función administrativa como un proceso orgánico que es necesario evaluar, porque constituye el esqueleto sobre el cual se insertan las acciones del Estado.

Conclusión. Nos ha interesado presentar este conjunto de temas, que representan el contenido de la evaluación. La discusión que se ha hecho de ellos, tiene el sentido de proporcionar visiones estructurales que ayuden a la comprensión de la evaluación y entreguen a su vez, algunas orientaciones básicas a los evaluadores.

IV. LAS POLITICAS INSTRUMENTALES

Una vez definidos los objetivos-metas de los planes, su implementación requiere la identificación de los instrumentos a través de los cuales van a ser llevados a la práctica. La implementación de un objetivo puede requerir la concurrencia de varios instrumentos. Puede ocurrir que tal objetivo del plan requiere de un instrumento que actúa directamente, mientras otros pueden hacerlo indirectamente. El acto de evaluar las acciones requiere una clara identificación de él o los instrumentos que se emplearán para conseguir el objetivo. Sin embargo, los instrumentos como categorías de política económica tienen también objetivos generales; así por ejemplo, la política monetaria y de crédito, puede ser instrumento de un programa

de aumento de la producción agrícola, pero esa política es también instrumento de objetivos generales como puede ser la estabilidad de precios; en consecuencia, apoyar la producción agrícola jugará dentro del objetivo general, en la forma de las prioridades de la política de crédito.

Es interesante reflexionar sobre la influencia que el Estado decide ejercer sobre el sector privado. Tal influencia la puede ejercer directamente a través de la política de ingresos y gasto público y a través de otras políticas (instrumentos). La evaluación adquiere verdadera significación si considera el juego de influencias que trató de ejercer para la obtención del objetivo, en términos tales que dichos objetivos adquieren sentido social. Por otra parte, siempre existirá una entidad pública, que fue o es responsable de tal objetivo y en consecuencia, la evaluación es también responsabilidad de tal entidad, tanto en términos de sus acciones directas como de las políticas (instrumentos) que contribuyeron o debieron hacerlo, en la obtención de los objetivos establecidos.

Para los efectos de organizar la información requerida por la evaluación, los instrumentos se pueden agrupar bajo los siguientes títulos:

1. Política de ingresos y gastos públicos
2. Política de comercio exterior y balanza de pagos
3. Política monetaria y de crédito
4. Política de ingresos y previsión social
5. Política de producción de bienes y servicios
6. Política de abastecimiento y precios
7. Política de empleo
8. Política de organización y administración

En definitiva, éstas son las áreas de preocupación de la política económica y en ellas están representadas las macrovariables económicas: la producción, el consumo y la inversión. Agregaremos algunas notas sobre los requerimientos de información de cada una de estas políticas, a fin de adquirir una visión concreta de ellas.

1. Política de ingresos y gastos públicos

Este tema fue extensamente abordado en el capítulo sobre el “contenido de la evaluación presupuestaria” y de él se pueden extraer más ampliamente los requisitos de información y la estructura, analítica básica. Es ésta la política más directamente vinculada a la evaluación presupuestaria y que requiere de una serie de respuestas a las interrogantes del evaluador. A modo de ejemplo, los tipos de interrogantes son los siguientes.

- a) ¿Cuál es la política de financiamiento del presupuesto?
 - ¿Cuál es la estructura del sistema tributario vigente?
 - ¿Qué sectores sociales son los tributarios del sistema vigente?
 - ¿Qué sectores productores de bienes y de servicios son los tributarios del sistema?
 - ¿Cómo se emplea el sistema tributario para orientar la producción y el desarrollo económico?
 - ¿Cómo se emplea el sistema tributario como instrumento de la redistribución de ingresos?
 - ¿Qué cambios del sistema tributario son necesarios a la luz de los requerimientos del financiamiento presupuestario, de la política de fomento y de la redistribución de ingresos?
 - ¿Qué niveles de endeudamiento público están considerados en el presupuesto? Endeudamiento interno y externo. Etc.

- b) ¿Cuál es la política de financiamiento de las empresas públicas?
 - ¿Qué papel juega el conjunto de las empresas en la política redistributiva; qué tipo de subsidio se otorgan: al consumo, a los insumos, a los servicios, etc.?
 - ¿Qué concepto de equilibrio financiero se aplica al conjunto de empresas, cuáles deficitarias y cuáles excedentarias?
 - ¿Cómo se movilizan los excedentes y cómo se cubren los déficits: ítems de subsidios, transferencias corrientes o de capital?

—¿Qué sectores sociales y productivos resultan favorecidos con la política de subsidios, directa o indirectamente?

—¿Cuál es la política de financiamiento de los planes de expansión de las empresas: créditos, excedentes corrientes o aporte fiscal en moneda local; crédito externo, compra de moneda extranjera (con excedentes corrientes) o aporte fiscal de capital, para moneda extranjera? Etc.

- c) ¿Cuál es la política de gasto público? Los requerimientos de información para la evaluación en relación al gasto público, dependen del nivel de la evaluación. Si éste corresponde a la evaluación global los requerimientos serán de determinada naturaleza: prioridades sectoriales, regionales e institucionales, en gastos corrientes y de capital, política de redistribución a través del gasto, orientación de la producción, política de empleo y salarios en el sector público, mejoramiento de los servicios, etc.; si se trata de la evaluación a nivel sectorial la información tendrá otra naturaleza: objetivos del sector, programas definidos dentro del sector, recursos destinados a cada programa, etc.; si se trata de la evaluación a nivel regional, la información se referirá a prioridad de la región en planes nacionales, concurrencia del Estado a través de instituciones o empresas, en nuevas actividades o inversiones, mantenimiento del stock de capital regional, programas y efectos esperados en distintos sectores, etc.; si el nivel de la evaluación es institucional, la información se referirá a: la apertura programática —sus objetivos y recursos—, la política de inversiones de la institución, su estructura de gastos (objeto del gasto), política de personal, etc.; si el nivel de la evaluación es el programa, la información se referirá a: objetivos del programa —nivel global y regional—, recursos presupuestarios para el programa, personal del programa, stock de capital del programa —capacidad de uso y mantenimiento—, instrumentalización del programa —tareas a ejecutar

en tiempo y espacio, dotación de recursos humanos y materiales, supervisión—, etc. Pero, en general, en el nivel en que se efectúe la evaluación, se deben reunir todos los antecedentes relativos al gasto y a las políticas de gasto que se encuentran expuestos en documentos o declaraciones y también de cubrir aquéllos que estando implícitos, están determinando acciones o su carencia, en actividades existentes. Valga aquí una aclaración, cuando se hable de políticas de gasto declaradas, es preciso examinar su incidencia cualquiera sea el nivel de la evaluación, aunque tal política no se refiera específicamente a ese nivel. Por otra parte, la política de gasto no siempre es explícita, entonces es necesario codificar cada una de las áreas de atención del gasto y examinar qué ocurre en ella; por ejemplo, si en un organismo central los equipos de oficina están viejos y anticuados y en el presupuesto no se consultan fondos para reposición y modernización, la política existe y se podría expresar así: no se concedió prioridad a esa acción, se continuará realizando el elevado gasto de mantenimiento que esos equipos suponen, la condición de los equipos significa un mayor esfuerzo de organización y programación de los trabajos de oficina, para superar las deficiencias de los equipos; también puede plantearse el examen de mejoramiento del uso de los equipos, constituyendo un pool de secretarías en lugar de equipos individuales, etc.

2. Política de comercio exterior y balanza de pagos

De este instrumento de la política económica derivan implicaciones para la evaluación, que al igual que en la política de gasto, dependen del nivel en el que se realice. En la evaluación global están las informaciones referentes a las políticas de cambios, de las importaciones y exportaciones; las fuentes del endeudamiento externo, colocación de bonos, préstamos externos, plazos de pago, etc.; los servicios de la deuda externa, tanto en intereses como amortizaciones, países acreedores, etc.; las fuentes del equipamiento, acuerdos comerciales, modalidades de pago, etc.; programas de reliquidación de divisas

para obtener moneda local u obtención de créditos en moneda extranjera para pagos de compromisos externos; etc. Tratándose del nivel sectorial, las informaciones pueden referirse a programas de importación de insumos o bienes finales, cláusulas de los contratos de adquisición de equipos, obtención de créditos externos, cláusulas y modalidades de pago, programa de importaciones de insumos, bienes finales o equipos, programa de servicios de deuda con el exterior, pagos de patentes, royalties y otros invisibles, etc. En el nivel institucional, las informaciones para la evaluación pueden ser similares al sectorial; al igual a nivel regional y de programas.

3. Política monetaria y de crédito

Existen informaciones sobre política monetaria de carácter global relativas a los impuestos que se aplican, en muchos países, a los créditos bancarios al sector privado y que son fijados periódicamente por la autoridad monetaria. También hay informaciones relativas a la expansión de los medios de pago y el papel neto que corresponde al sector público (créditos al fisco y a las empresas menos depósitos del fisco, instituciones y empresas). Sin embargo, las informaciones de este tipo de política se refieren más bien a los créditos en relación a los sectores y programas vinculados a las acciones que implemente el sector público y que constituye requerimiento de información de la evaluación. Estas informaciones deben llegar a la forma de programa, tipo de beneficiarios, distribución regional, tipo de actividad, etc., pasando por las condiciones del crédito, garantías a constituir, trámites que debe realizar el presunto beneficiario, plazos de estudio y concesión, etc.

4. Política de ingresos y previsión social

También esta política tiene expresiones generales y particulares. Las informaciones generales se refieren a la política de remuneraciones, salarios mínimos y otros; características del sistema previsional, constitución del fondo y beneficios que otorgue, forma de redistribución a través del sistema; otros ingresos, contribución de los subsidios, ingresos en especies, asignación familiar, asignación escolar, asignación por vivienda, asignación por movilización, etc. Las informaciones a nivel ins-

titucional, ya sean entidad descentralizada o empresas, tienen sistemas de ingresos distintos y a menudo el propio sistema previsional es también distinto, según sea el tipo de obrero o empleado de que se trate. En general, estas políticas están expresadas en leyes, las cuales a menudo recogen multiplicidad de iniciativas, especialmente en los países de inflación crónica. Otro aspecto de importancia son las informaciones sobre acuerdos laborales, pliegos de peticiones y huelgas por motivos económicos.

5. Política de producción de bienes y servicios

Esta se refiere tanto a las instituciones y empresas del sector público, como a las del sector privado, en las cuales exista un especial interés social. La política trata de precisar cuál es el sentido de la producción, cuáles son los grupos sociales a las que va destinada directa o indirectamente, los problemas de escalas de producción, estructuras de costos, etc. El papel que jueguen desde el punto de vista de la sustitución de importaciones y fomento de las exportaciones. Los problemas de integración de la producción dentro de áreas y sectores. Los problemas de desarrollo regional y sus vinculaciones con los insumos y bienes finales o servicios de las empresas del sector, etc.

6. Política de abastecimiento y precios

En relación a la política de abastecimientos, se trata de obtener la información sobre los abastecimientos críticos de insumo o bienes finales para la producción o la prestación de servicios, establecer los calendarios de entrega, tanto de aquellos productos de importación como de origen nacional; consideraciones sobre los precios y el cumplimiento efectivo de tales informaciones. Dependiendo de la actividad o sector, informaciones sobre la cobertura geográfica y los mecanismos de distribución.

En relación a la política de precios, establecer las definiciones sobre precios mínimos asegurados, la estructura de precios relativos, los precios subsidiados, etc. Determinar las áreas económicas y sociales de los precios especiales o subsidiados, etc.

7. Política de empleo

Precisar las características de la política de empleo y su significación para el sector público. Definir la relación entre los gastos de infraestructura y la política de empleo; al mismo tiempo, precisar el alcance del efecto empleo en la maduración de inversiones de las distintas entidades y empresas del sector público. Establecer la política de empleo de la Administración, diferenciando entre la Administración Central, la descentralizada y las empresas del sector público. Definir la política de absorción de profesionales, técnicos y obreros calificados, en relación a las necesidades del sector público y la absorción de excedentes no ubicables, etc.

8. Política de organización y administración

Precisar el estado de los programas de Reforma Administrativa, las prioridades que se han definido para el período en estudio y reunir información sobre las experiencias prácticas de esos procesos. Estudios especiales sobre la capacidad orgánica de los organismos superiores de dirección, Ministerios, instituciones descentralizadas y autónomas y empresas públicas, para programar, ejecutar, controlar y evaluar las acciones que les son inherentes en los planes operativos aprobados por el Gobierno. Estudiar la capacidad técnica de la Administración para dirigir, programar y supervisar los programas de la misma.

V. LOS SISTEMAS DE INFORMACION

En la definición del alcance de los conceptos de control y evaluación se estableció, que el primero aporta en la forma de un sistema de información, los antecedentes para realizar la evaluación. Para el cumplimiento de su objetivo, el control se apoya en las técnicas de información. Sin el propósito de profundizar los temas que emergen de las tareas del control, conviene reseñar el ámbito de cobertura de tales temas. De acuerdo a las técnicas que hoy día se encuentran en estado de aplicación, podemos distinguir dos grandes áreas de importancia.

1. La Contabilidad del Sector Público

Existe una diversidad de técnicas contables con propósitos que dependen del uso que se hace de las informaciones que proporcionan. A continuación se reseñan algunas de las técnicas más conocidas.

- a) Contabilidad fiscal
- b) Contabilidad patrimonial
- c) Contabilidad consolidada del sector público
- d) "Cuenta Gobierno" de la contabilidad nacional
- e) Cuentas de fuentes y usos de fondos
- f) Modelo de insumo-producto
- g) Contabilidad de costos
- h) Contabilidad por áreas de responsabilidad.

De este conjunto de técnicas, algunas se elaboran reflejando los grandes agregados, tales como la contabilidad fiscal, la contabilidad consolidada, la "cuenta Gobierno" y las cuentas de fuentes y usos de fondos; mientras otras están construidas para proporcionar información a nivel de las instituciones, institutos o empresas o a nivel de sus vinculaciones con el resto de la economía. Corresponden a éstas, la contabilidad patrimonial, el modelo de insumo-producto, la contabilidad de costos, la contabilidad por áreas de responsabilidad y la contabilidad de los costos incrementados. A continuación se examinará brevemente el contenido y la utilización que corresponden a cada una de estas técnicas.

a) **La contabilidad fiscal.** Es el sistema de registro de las operaciones derivadas del presupuesto nacional. Su estructura corresponde a la de ese documento, vale decir, los ingresos fiscales compuestos por aquéllos provenientes de la tributación, de las ventas de bienes y servicios, del endeudamiento público interno y externo y de las donaciones; mientras los gastos con una estructura más compleja, a nivel de los ministerios, instituciones y programas, a nivel del "objeto del gasto", a nivel de gastos corrientes o de funcionamiento y de capital o reproductivos. Sin embargo, al realizar el registro, las fuentes primarias pueden dar origen a dos o más resultados distintos. Si se rea-

lizaran los registros desde aquellos documentos primarios que contienen los ingresos percibidos efectivamente y aquellos otros que muestran los gastos realizados, se obtiene la contabilidad fiscal de caja. En cambio, si se realizan los registros de acuerdo a documentos primarios que reflejen en un sentido los ingresos que se deberán percibir, pues resultan de la aplicación de los presupuestos legales (impuestos) o la emisión de órdenes de cobro y por otro, se registran todos los compromisos de gastos contraídos con cargo a los fondos fiscales, se obtiene la contabilidad fiscal de compromiso o competencia. Un tercer sistema, mixto, consiste en registrar los ingresos según el sistema de caja y los gastos según el sistema de compromisos. Cualquiera sea el sistema empleado, los resultados son distintos, pero complementarios para la formación de un buen sistema de información.

La contabilidad fiscal es un sistema que proporciona información detallada sobre los ingresos y gastos fiscales, sobre la estructura de los ingresos y la composición de los gastos; además posee la función de garantizar la "...legalidad del manejo y custodia de los fondos públicos y demás activos de la administración". 14)

b) **La contabilidad patrimonial.** Es una técnica que permite el conocimiento de los resultados de la gestión y los movimientos de los activos y los pasivos. Se aplica fundamentalmente en las empresas del Estado y a aquellas instituciones descentralizadas o institutos autónomos que funcionen como productores de bienes y servicios. A través de esta técnica se conocen las informaciones sobre las variaciones de los activos y pasivos de tales entidades y las pérdidas o ganancias de la operación. Todos estos elementos se expresan en el "balance general".

c) **La contabilidad consolidada del sector público.** La necesidad de conocer la magnitud de las operaciones del sector pú-

14) Jesús Navas y Jorge Ripa, "La nueva Dirección Nacional de Contabilidad Administrativa (DINCA) en Venezuela". Revista de la Asociación Interamericana de Presupuesto Público (ASIP), N° 1, Diciembre 1973, Caracas, Venezuela.

blico, la estructura de sus ingresos y gastos con la cual opera y la influencia que ejerce en la economía, han llevado a la confección de los estados consolidados del sector público.

Estos abarcan las operaciones de ingresos y gastos del presupuesto fiscal 15), del presupuesto de las instituciones descentralizadas e institutos autónomos y de las empresas estatales tanto autónomas como con características legales de sociedades anónimas.

La sumatoria mecánica de todas las entidades en sus cuentas análogas supondrían duplicaciones por las transferencias, sin contrapartida, que hay en el presupuesto fiscal hacia las entidades que las perciben; de modo que tales efectos son eliminados en un procedimiento de análisis. Para realizar la consolidación se emplean la contabilidad fiscal y la contabilidad patrimonial de todas las entidades descentralizadas, autónomas y empresas del sector público.

d) **La “Cuenta Gobierno” de la contabilidad nacional.** Esta cuenta registra todas las operaciones corrientes del Gobierno General, que corresponden al consumo, tanto de bienes intermedios como finales, los subsidios, las transferencias a personas y los intereses de la deuda pública. Del mismo modo registra todos los ingresos del Gobierno General, impuestos directos e indirectos, aportes patronales y personales al Seguro Social, utilidades¹⁵⁾ provenientes de empresas y propiedades del gobierno, y las transferencias corrientes de familias. A continuación se presenta un cuadro sinóptico de esta cuenta.

15) Incluye cuentas extrapresupuestarias.

CUADRO N° 1

CUENTA DE INGRESOS Y GASTOS DEL GOBIERNO GENERAL 16)

Consumo del Gobierno	73	Ingresos de propiedades y	
Subsidios	5	empresas del Gobierno....	2
Transferencias corrientes a fa-		Impuestos directos sociedades	
milias	20	de capital	15
Intereses Deuda Pública	3	Impuestos Indirectos	60
Ahorro	(—) 8	Transferencias corrientes de	
		familias	1
		Aportes patronales al Seguro	
		Social	10
		Aportes personales al Seguro	
		Social	5
Utilización Ingresos Corrien-		Ingresos Corrientes	93
tes	93		

16) Pedro Vuskovic, "Contabilidad Nacional", Texto mimeografiado del Programa de Capacitación CEPAL/DOAT. Agosto de 1961.

Esta cuenta se refiere solamente a las operaciones del Gobierno General, no incluyendo las operaciones de las empresas públicas, que se registran en la cuenta del producto e ingreso nacionales.

Al hacer la diferencia entre los ingresos totales y los gastos corrientes, aparece el ahorro del gobierno (en este caso déficit). Esta cuenta refleja el tipo de gastos que utiliza el gobierno y las fuentes de sus ingresos. Adviértase que esta forma de presentación de las operaciones del gobierno, está incorporada en un sistema de información, de modo que esta es una visión parcial de las operaciones del Estado.

e) **Las cuentas de fuentes y usos de fondos.** Estas cuentas son importantes en el análisis del financiamiento de la formación de capital y, en consecuencia, auxiliares en la formulación de la política económica, en cuanto a la utilización de los instrumentos financieros. En estas cuentas se puede distinguir las empresas del Estado y el gobierno, diferenciando todas aquellas entidades del sector público que contribuyen a la formación de capital, tales como, gobiernos estatales y locales (municipios). Pero en su conjunto, son un sistema de información que

abarca a toda la economía y el resto del mundo. "El ahorro y el aumento de obligaciones constituyen **fuentes de fondos**, mientras los aumentos de activos y la disminución de obligaciones constituyen **usos de fondos**. Los ahorros pueden utilizarse para comprar activos o cancelar obligaciones; las inversiones, por su parte, constituyen activos, que pueden adquirirse usando otros activos o incurriendo en obligaciones". 17) Los activos están constituidos por bienes materiales: equipos, edificaciones, plantaciones, variaciones de la masa ganadera, etc.; o financieros: dinero, depósitos, créditos, valores, etc. A continuación se inserta un cuadro hipotético de estas cuentas:

17) Pedro Vuscovic, **op. cit.**

CUADRO N° 2
CUENTAS DE FLUJOS DE FONDOS

	Empresas		Gobierno		Familias		Sistema Bancario	
	Usos	Fuentes	Usos	Fuentes	Usos	Fuentes	Usos	Fuentes
1. Inversión bruta	200							
Ahorro de empresas:								
Utilidad no distrib.		115						
Depreciación		35						
Ahorro del Gobierno				—10				
Ahorro personal						60		
2. Circulante y depósitos privados.....	2				25	.		27
Depósitos del Gobierno			4					4
Bonos del Gobierno	3			14	5		6	
Bonos de empresas		30			30			
Préstamos bancarios		25					25	
Totales	205	205	4	4	60	60	31	31

Fuente: Pedro Vuskovic, **op. cit.**

f) **El modelo de insumo-producto.** Este sistema proporciona información sobre las transacciones de productos intermedios entre los diversos sectores de la economía. En tales cuadros se puede desagregar el sector público y así obtener los coeficientes técnicos de los requerimientos de insumos del sector público y a su vez los requerimientos de insumos producidos por el sector público y utilizados por el sector privado. En tales modelos, las demandas del sector público se diferenciarán entre aquéllas del Gobierno General que aparecerán sólo como demandas de bienes finales y las del sector de entidades empresariales que también demandan intermedios y finales al tiempo que proveerán demandas intermedias y finales del sector privado. Un modelo de esta naturaleza se transforma en un instrumento de análisis, de la interdependencia entre sector público y privado, la tecnología empleada y la eficiencia relativa de ambos sectores; a la vez que en un instrumento de proyecciones sobre las actividades productivas del sector público, y sus relaciones con el sector privado, y los efectos de sus demandas — intermedias y finales sobre la economía 18).

g) **La contabilidad de costos.** Cuando las producciones de bienes o servicios de una unidad productiva son variadas, se presentan problemas en la determinación de los precios, esta técnica resuelve tales problemas y crea preocupación sobre la economía con que se está generando la producción de bienes y servicios. Esta técnica es aplicable fundamentalmente a las empresas o instituciones públicas productoras de bienes y servicios. Se trata de medir con precisión el valor de los factores incorporados a cada producto homogéneo, en el caso de algunos factores, éstos son incorporados directamente al producto, mientras otros lo son indirectamente, por lo cual es necesario fijar criterios sobre las proporciones en que el producto incorpora indirectamente tales factores. Dependiendo de la naturaleza de los procesos de transformación, los costos pueden ser calculados por departamentos, por procesos, por estándares, etc.

h) **La contabilidad por áreas de responsabilidad.** Esta técnica establece procedimientos de acuerdo a las responsabilida-

18) Véase Ricardo Cibotti y Enrique Sierra, **op. cit.**, Capítulo "El Sector Público en la Economía".

des administrativas, sobre costos, ingresos y producción de bienes o servicios; para esto se establecen presupuestos y estándares por niveles de responsabilidad. Con esta técnica se persigue estimular las iniciativas de los ejecutivos y producir un proceso de selección, fundado en la eficiencia y la creatividad.

Existen actualmente esfuerzos dirigidos a la integración de todas estas técnicas, de modo que la información que se obtenga a través de cada una de ellas, sea coherente con el conjunto de las informaciones y sea útil para los variados propósitos del Estado. Así se habla de la "contabilidad administrativa" como un medio que tendrá las siguientes funciones: a) ...producir datos para la planificación y programación; b) ...motivar a la organización a fin de que su gestión sea la más adecuada para conseguir los objetivos; c) ...evaluar los resultados que se obtienen; d) ...comunicar información acerca de lo que la administración desee que se haga". 19)

2. El Sistema de las Estadísticas

La técnica estadística aporta información de gran importancia para la evaluación, en áreas muy extensas y complejas, donde los sistemas de contabilidad no llegan por la propia definición de su alcance. Virtualmente cualquier proceso o fenómeno aislado puede ser conocido por medio de la observación directa o indirecta, continua o discontinua, cuantitativa o cualitativa. Existen al menos cuatro métodos 20) para la obtención de informaciones estadísticas:

a) **El Censo.** Cubre todo el universo de los fenómenos que interesa investigar. La calidad de las informaciones obtenidas depende de la adecuada definición de los conceptos a investigar, de los métodos de recopilación y del tratamiento de la masa de datos. Los errores que contenga una información censal, podrán ser determinados y su utilización para los efec-

19) Jesús Navas y Jorge Ripa, **op. cit.**

20) Arturo Núñez del Prado, "Estadística Básica para la Planificación", Editorial Siglo XXI, México, 1971. Textos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES).

tos de la programación o del análisis, dependerá de los requisitos de precisión de los usuarios de la información. El censo tiene el inconveniente del elevado costo de su ejecución y del prolongado período entre su preparación, realización y producción de las informaciones. Sin embargo, es el método adecuado para la obtención de determinadas informaciones; por ejemplo, censos de población, censo industrial, censo agropecuario, etc.

b) **La Técnica Muestral.** Consiste en investigar el fenómeno a través de algunos elementos del universo, a condición de que tales elementos sean representativos, es decir, que con algún grado aceptable de aproximación, esos elementos sean equivalentes al universo. El problema de las muestras es que el denominado grado aceptable de aproximación, puede ser exigente y requerir muestras muy grandes. Con todo, la técnica muestral posee las ventajas de sus costos muy reducidos en relación al censo y la oportunidad en la obtención de las informaciones; en consecuencia, la aplicación de la técnica muestral puede repetirse de acuerdo a las necesidades de verificación de los fenómenos, obteniéndose los resultados con suficiente celeridad.

c) **Los estudios de Casos Típicos.** Basándose en los principios de la técnica muestral, se refiere a investigaciones especiales destinadas a comprobar determinadas hipótesis o verificar resultados de políticas en fenómenos complejos y difundidos del universo. Puede además, ser empleada en investigaciones previas a la investigación muestral o a la preparación de censos, para comprobar la bondad de métodos o conceptos.

d) **La experimentación numérica.** Esta se basa en la enorme capacidad y velocidad de los computadores para procesar información y probar alternativas. Se trata de formular modelos y recoger datos que lo alimenten, luego el computador puede trabajar en la selección de alternativas. Se requiere tiempo y trabajo intensivo en la recolección de datos, el procesamiento es muy rápido. Esta técnica es muy útil en la formulación de políticas que tienen efectos complejos, que es necesario simular en la etapa de preparación y posteriormente en la de evaluación.

Las estadísticas completan un panorama de fuentes de información extraordinariamente ricas, con las cuales se puede obtener todos los elementos complementarios para la evaluación.

Sintéticamente, podemos decir que los sistemas contables constituyen un auxiliar de la evaluación sobre los fenómenos físico-financieros, mientras las estadísticas complementan cualitativa y cuantitativamente los sistemas de información sobre cualquier tipo de fenómenos, dependiendo de la oportunidad y los costos aceptables.

Por último, los requerimientos informativos de la evaluación son determinantes en la identificación de los programas de trabajo de las unidades especializadas. Esto es válido especialmente en el caso de las informaciones estadísticas.

VI. EL METODO DE LA EVALUACION

En los capítulos anteriores se han delimitado las áreas del control y la evaluación y se ha definido el contenido de ésta y sus fundamentos. Ahora ensayaremos una definición del método de la evaluación.

Previamente se deben hacer algunas precisiones sobre los métodos de trabajo de la administración, en primer lugar, se debe asumir la hipótesis de trabajo, consistente en que las acciones del Estado se apoyen en un sistema de planificación, el cual le entrega un conjunto de orientaciones sobre la forma de enfrentar los problemas económico-sociales del país, conteniendo un diagnóstico de los factores que determinan el funcionamiento de la economía y las fuerzas sociales que estructuran sus centros de poder; como respuesta a tal diagnóstico propone las realizaciones que el Estado debe llevar a la práctica para garantizar el desarrollo económico y la estructuración de centros de poder dinámicos. Una segunda hipótesis de trabajo consiste en que el sector público desarrolla sus acciones apoyándose en el sistema presupuestario por programas.

Se puede señalar con precisión que la evaluación no es un procedimiento de cálculo de las desviaciones; este es sólo un elemento cuantitativo del método; definir las responsabili-

dades de las acciones del Estado es más bien un acto de la programación; corregir las deficiencias de un programa, son actos que corresponden ya sea a los programadores o a los ejecutivos o a ambos. La evaluación es el análisis de los orígenes y efectos de las políticas acordadas, el acto intelectual de descubrir en la realidad los alcances de las acciones del Estado. Sólo para efectos de establecer un ordenamiento lógico del método, distinguiremos algunos pasos de la evaluación.

1. El Plan de Acción del Gobierno

Es el enunciado político-programático del Gobierno, que define en la forma de tesis-objetivos, sus acciones centrales, derivadas del diagnóstico de la realidad y de la apreciación política que de ella hace. La evaluación debe precisar claramente las tesis-objetivos del Gobierno, los fundamentos explícitos o implícitos que los sustentan y el efecto transformación que tales ideas se proponen. Tales tesis-objetivos no siempre se expresan en los términos de la programación, sin embargo, de su formulación se derivan calificaciones de los problemas, las cuales deben traducirse en planes y programas. Esta tarea es una de las primeras en la formulación de los planes de desarrollo y de los planes operativos; se trata de expresar las tesis-objetivos, en el lenguaje de las metas, los calendarios de ejecución y las responsabilidades administrativas. Las tesis-objetivos constituyen el fundamento básico de la evaluación, es decir, los análisis que se realicen tienen el sentido de señalar las formas en que se está alcanzando el efecto transformador.

2. El Plan del Sector Público

La evaluación debe obtener de la planificación, la información necesaria sobre la forma en que ésta ha recogido, interpretado y calificado las tesis-objetivo del Gobierno. Se debe distinguir entre los objetivos directos, es decir, aquéllos en que las acciones del sector público tienen metas concretas; y los objetivos indirectos, es decir, aquéllos en que las acciones del sector público operan a través de instrumentos ejerciendo influencias sobre los agentes económicos o sociales, induciéndoles a actuar de determinadas formas dentro de éstos últimos caben las observaciones sobre fenómenos no regulados, pero

que están vinculados a la obtención de ciertos resultados. Se trata entonces de establecer la forma en que el plan aborda, tanto en su formulación de mediano plazo, los problemas del desarrollo económico-social, así como a la vez, determinar la forma en que los planes operativos dan respuesta a las tesis-objetivos del Gobierno. Particularmente interesa el contenido del presupuesto del sector público, pero a menudo y siempre que la definición relativa a la tesis-objetivo exceda el ámbito de dicho sector, será necesario recurrir a los otros contenidos del plan. Veamos esto con un ejemplo, la tesis-objetivo puede referirse a la necesidad de mejorar la producción y la productividad de la pequeña agricultura; el programa del sector público puede incluir la asistencia técnica para tal propósito, pero en términos de la tesis-objetivo esa es sólo un área de acciones para alcanzar el objetivo y, en consecuencia, será necesario incorporar al análisis a otras áreas instrumentales, tales como las políticas de crédito para equipos, siembras y cosechas; la política de semillas y fertilizantes, la cual puede estar vinculada a fórmulas de subsidios; también puede referirse a las políticas de precios garantizados y poderes compradores; también puede vincularse a necesidades de infraestructura tales como caminos de penetración (rurales), constructores de silos y almacenaje, y en fin, tantas incidencias como sea necesario incorporar para juzgar el cumplimiento de la tesis-objetivo. La consideración aislada de la asistencia técnica puede llevar a la conclusión de que el programa fue un éxito porque se atendió a tantos campesinos como señalaba la meta y se cubrió el área prevista con los cultivos que se planificaron, etc., y sin embargo, la producción pudo haber fracasado por algunos de los otros aspectos que debían abordarse con similar eficacia. En el caso que nos ha servido de ejemplo, los otros instrumentos de la tesis-objetivo, pudieron en una primera etapa quedar sujetos a la operación de los mecanismos del mercado. La evaluación descubrirá la bondad de tal definición y podrá llegar a conclusiones tales como las siguientes: para obtener los resultados requeridos será necesario trasladar a la esfera de la acción pública parte o la totalidad de los mecanismos, o bien, establecer regulaciones para obtener los mismos resultados, reservando al sector privado las operaciones vinculadas a dichos objetivos, etc.

Interesa al evaluador alcanzar un conocimiento lo más pre-

ciso de las derivaciones de cada uno de los temas de su preocupación, de modo que el análisis permita comprobar a través de las diversas acciones incorporadas en los planes, la eficacia con que se van logrando los enunciados de las tesis-objetivo.

Sin embargo, desde el punto de vista de la evaluación, es insoslayable el conocimiento preciso de los objetivos o metas que persigue cada uno de los instrumentos del plan, tanto a nivel global como sectorial, e incluso regional, para poder determinar la forma en que tales objetivos se cumplirán. Volviendo a nuestro ejemplo, el plan de asistencia técnica deberá precisar qué tipo de cultivos se atenderán, en qué regiones se fomentarán, a cuánto alcanzarán las áreas sembradas de cada cultivo y en cada región, a cuántos campesinos se proporcionará la asistencia técnica; y considerando los medios necesarios para cumplir la función fijada, determinar el número de técnicos por cultivo y región, las horas necesarias de atención, los vehículos y materiales requeridos, la supervisión competente en cantidad y calidad, etc.

En la consideración de los efectos de los instrumentos (acciones indirectas), cabe la siguiente reflexión, el plan operativo incorpora las correspondientes metas del plan de desarrollo económico-social y el cuerpo de objetivos de la política de corto plazo, en el plan no se recogen en forma explícita, las estructuras sobre las cuales descansa el funcionamiento de la economía, a menos que en el plan se considere su transformación en aspectos parciales; sin embargo, esas estructuras están influyendo en los resultados, a menudo, tal influencia es neutra para los efectos de las metas perseguidas; pero no deben descuidarse eventuales efectos positivos o negativos de dichas estructuras. Por ejemplo, en el caso de los pequeños productores agrícolas, todo el programa de fomento está vinculado a la creación de condiciones externas al productor, creando economías, disminuyendo los costos, etc., pero no se han hecho consideraciones relativas a la extensión de la propiedad y a las escalas de la operación; la evaluación debe entrar en estas consideraciones relativas a estructuras que se dan como "datos de un problema".

Existe en todo plan, la consideración de acciones que no

llegan a explicitarse en los planes de acción del Gobierno, pues éstos más bien se refieren a aquéllos que persiguen un "efecto transformador". A esas acciones pertenecen las inversiones de reposición, la mayor parte de los programas administrativos, la mayor parte de los gastos en remuneraciones, etc. Sin embargo, ya sea que se les analice dentro de los programas o se los considere dentro del concepto de "objeto del gasto", estos gastos deben ser evaluados.

En resumen, la evaluación presupuestaria requiere de la planificación la explicitación del conjunto de objetivos directos e indirectos que contribuyen al logro de las tesis-objetivos, del plan de acción del Gobierno. Como los objetivos se logran a través de diversos instrumentos, la evaluación deberá identificar tales instrumentos y precisar la intensidad con que se propone usarlos. Del mismo modo, debe identificarse a los sujetos de las acciones, cómo se componen, dónde están ubicados, qué reacciones se espera de ellos, etc.

3. Definición de los Objetivos-Metas y de la Información.

Aceptadas las hipótesis de trabajo sobre la existencia de un sistema de previsiones, constituido por planes a largo y mediano plazo, cuyas estrategias y objetivos se recogen en los planes operativos; dentro de éstos, el presupuesto del sector público es uno de sus principales instrumentos y emplea la técnica de presupuesto por programas. La determinación de los objetivos-metas y de la información necesaria para la evaluación, deberá hacerse en tales términos.

La estructuración de los planes se hace bajo la idea de objetivos-metas, derivados de las tesis contenidas en el plan de acción del Gobierno. Esos objetivos-metas expresan proposiciones que se concretan en uno o más programas de acción del sector público. Normalmente ocurre que el Estado ejerce su actividad a través de acciones directas e indirectas en relación al objetivo-meta. Se trata, entonces, de precisar dentro de cada uno de los objetivos-metas, los tipos de acciones a que está vinculada la obtención de un resultado. Como se ha señalado, junto a la definición de un objetivo-meta está la definición de los instrumentos que serán accionados para obtener el resultado.

En consecuencia, una vez definidas las acciones directas e indirectas, se deberán identificar los instrumentos con los cuales se trabajará. Este es un concepto general de la definición de objetivos-metas.

La definición de un objetivo presenta a menudo complicaciones y problemas. Es frecuente encontrar definiciones en la calificación de objetivos; veamos esto con un ejemplo: los requerimientos de profesionales de nivel medio, derivados de los planes de desarrollo pueden llegar a una determinada calificación de la necesidad; el organismo pertinente puede definir que es necesario aumentar la matrícula en x número de plazas y éste puede ser denominado el objetivo de esa rama de la enseñanza; en realidad lo que interesa no es el número de matrículas, sino el número de egresados, lo cual supone un cálculo sobre niveles de deserción en los distintos grados de la carrera, para llegar entonces a determinar el número de ingresos en el primer año. El objetivo en consecuencia, será el número de egresados, el número de ingresos al primer año será una acción tendiente al logro del objetivo, sin embargo, ambas cifras deberán ser consideradas dentro del plan educacional a mediano plazo, el cual servirá para calcular año a año los requerimientos de recursos para garantizar el objetivo-meta. En otras palabras, el número total de matrículas no es útil para instrumentar el objetivo, pues la entidad responsable del programa deberá adoptar un conjunto de medidas para garantizar el número de egresados, medidas tales como: programa de becas, niveles de exigencias en cada grado, recursos materiales (laboratorios, talleres, textos, etc.) para asegurar la calidad del egresado, etc.

De lo anterior se extrae una conclusión importante, la evaluación requiere una gran claridad en la definición de los objetivos-metas y de los instrumentos que se emplean para alcanzarlos, en caso que la programación no haya hecho una buena definición de estos conceptos, la evaluación deberá replantearlos, al menos para sus efectos.

Los requerimientos de información para la evaluación es otro de los ángulos de mayor interés para la evaluación. Un buen sistema de indicadores y un adecuado método de obtención y de procesamiento asegurará la confiabilidad de las conclusiones.

El tema de los sistemas de información está desarrollado en un capítulo anterior, aquí sólo cabe destacar algunos ángulos del problema.

a) **Definición de los indicadores.** Se trata de calificar los sistemas de información a la luz de las necesidades de la evaluación, de ahí surgirán los indicadores que pueden cubrirse con los sistemas en uso, de ahí también surgirán los déficits de información para el análisis.

b) **Requerimientos de nuevas informaciones.** Discutir con las oficinas especializadas las posibilidades de obtención de tales datos; ocurre a menudo que las informaciones primarias dan más posibilidades que los procesamientos que se hacen.

c) **Calidad de la información.** Estudiar los métodos de obtención y procesamiento de los datos a la luz de las técnicas de la especialidad.

d) **Oportunidad de la información.** Examinar los plazos de evaluación de los informes y discutir a la luz de ellos, las necesidades, con las oficinas especializadas.

4. **Observaciones sobre aspectos formales del método.**

Como hemos visto anteriormente, la evaluación se propone determinar los efectos de las acciones del Estado, las cuales fueron previamente definidas en los planes de acción del Gobierno: la planificación a largo y mediano plazo y la planificación operativa, que incluye el presupuesto por programa. La realización de la evaluación, requiere de la concurrencia de los sistemas de información, tanto contables como estadísticos, los cuales entregan los elementos cuantitativos para juzgar las acciones que se evalúen. También se examinó el conjunto de instrumentos, con los cuales el Gobierno lleva a la práctica su política económica y como ella constituye una fuente irremplazable de información para la evaluación.

Nos proponemos a continuación hacer una breve discusión sobre los aspectos formales de la acción evaluativa. Dando por

cumplidas todas las etapas enunciadas anteriormente, se presentan los siguientes problemas.

a) Cualquiera sea el nivel del acto evaluativo, se planteará el problema de la interpretación de los hechos ocurridos, a la luz de los objetivos trazados en los planes y programas. Tal interpretación requiere el apoyo de las opiniones de ejecutivos y técnicos que han vivido las experiencias de las acciones ejecutadas. Esas opiniones constituyen elementos importantes para la interpretación orgánica de los efectos de las políticas. Nos parece un camino adecuado y una práctica saludable, establecer un sistema de informes o encuestas, metodológicamente preparados por los encargados de la evaluación, donde esos responsables proporcionen aquella información que se deriva de sus propias experiencias. Si bien es cierto, tales informes o encuestas tienen importancia para el acto evaluativo, no releva la necesidad de interpretar los fenómenos ocurridos a la luz de elementos de juicio que van mucho más allá de los enfoques necesariamente limitados de los encargados de la operación de las políticas. Pero tales informes o encuestas arrojan un resultado secundario de importancia para la administración, cual es la disciplina de hacer balances interpretativos de las actividades de los organismos responsables de las diversas acciones del Estado.

b) Las variaciones que experimentan las acciones programadas al ser ejecutadas tienen múltiples causas. En primer lugar, las acciones se desarrollan en el tiempo y muy elementalmente tienen una fecha de comienzo y otra de terminación (ésta última puede prolongarse indefinidamente), esto plantea a la organización responsable de las acciones un esfuerzo de concertación interna y externa, a fin de que los plazos puedan cumplirse; la primera duda que es necesario despejar se refiere a si las fechas de la programación no resultaban inconsistentes con las posibilidades físicas de ejecución; una segunda duda, se refiere a si la organización disponía de los recursos humanos y materiales necesarios para el efecto; una tercera duda se refiere a si la organización dispone de las soluciones orgánicas adecuadas para la tarea, esto es, si está en condiciones de ejecutar las tareas de planificación, coordinación, organización, ejecución y control, con oportunidad y eficacia; una cuarta

duda se refiere a la concurrencia con oportunidad de los factores externos a la organización, ya sean insumos, bienes finales, equipos, asistencia técnica, y las facilidades necesarias en la tramitación administrativa de decisiones externas.

En segundo lugar, las acciones se desarrollan en el espacio físico y pueden ser concebidas en un punto geográfico y ejecutadas en uno distinto, esto plantea una serie de problemas que la evaluación debe examinar; uno de ellos se refiere a problemas de comunicación y compenetración de las ideas expresadas en la definición del objetivo, si tales ideas son complejas verificar que la administración haya adoptado medidas tendientes a uniformar criterios y a difundir la esencia del objetivo; otro se refiere a problemas de aptitud cultural (en términos amplios) de los responsables y de la población para asimilar la idea de transformación que llevan implícitos los objetivos; alguno más se relaciona con las características del espacio físico donde el objetivo se transforma en realidad, en este caso, están los problemas de conocimiento de los organismos responsables no sólo de las características del espacio físico, sino también de los juegos de alternativas que se abren a su utilización, para elegir entre ellas las que resulten más efectivas.

En tercer lugar, se plantean los problemas de la calidad técnica del personal encargado de los programas; esto requiere un esfuerzo especial de la evaluación, pues no resulta fácil encontrar la admisión de tal problema; se trata entonces de determinar el tipo de técnicas que se emplean para llevar a la práctica los objetivos y, en consecuencia, a la luz de la magnitud de la tarea, la calidad (currículum técnico) y cantidad de los técnicos requeridos; superar problemas de esta naturaleza son características de los niveles superiores de la organización, es decir, si tales niveles conscientes de la limitación adoptaron las medidas del caso para completar los equipos técnicos; en otras situaciones, si tales niveles buscaron el concurso de la asistencia técnica externa o asesorías calificados; en situaciones distintas, si esos niveles estructuraron los programas de adiestramiento del personal, necesarios para solucionar el problema, etc.

c) Aun cuando la coordinación es un acto característico

de la administración, nos parece conveniente destacarlo separadamente, pues la complejidad de los procesos económico-sociales y la multiplicidad de los centros de decisión, directos o indirectos, a que están asociados, da a los problemas de coordinación una importancia mayor. La evaluación debe precisar los requisitos de coordinación internos y externos. Tratándose de los requisitos internos, verificar las formas orgánicas que asume, ya sean éstos consejos de dirección, comités para temas especializados, procedimientos de integración de especialidades, procesos de participación, etc., obviamente interesa constatar la efectividad de tales fórmulas; tratándose de la coordinación externa, la evaluación debe procurar un conocimiento preciso del tipo de vinculaciones externas de la organización, según el caso, ya se trate de coordinación con organismos superiores de Gobierno, con Ministerios y servicios; con organismos de planificación y control; con organismos con capacidades ejecutivas que operan instrumentos de política económica; con empresas, estatales o privadas, productoras de bienes y servicios; instancias superiores o laterales de la organización; organizaciones de la comunidad y los gremios, etc., en los casos pertinentes, verificar la normalidad de tales vínculos, en los términos de la obtención de los resultados previstos.

d) La evaluación de las acciones del sector público puede realizarse como un proceso sistemático y generalizado, cubriendo todas las acciones de la administración. Esto supone un esfuerzo considerable y la acumulación de una experiencia muy amplia. Si tales condiciones no se dan, pueden comenzarse estos esfuerzos en áreas prioritarias y una vez se haya adquirido la experiencia y la madurez, extenderlos a las acciones no cubiertas.

VII. LOS NIVELES Y LOS USUARIOS DE LA EVALUACION

La evaluación de las acciones del sector público tienen varios objetivos, derivados del papel que ha asumido el Estado en los países de economías mixtas. En primer lugar, la evaluación proporciona información sobre los efectos de las acciones del Estado en la vida económica y social del país. En segundo lugar, es una herramienta para mejorar el uso de los instrumentos de que dispone el sector público para llevar a la práctica

sus acciones. En tercer lugar, la evaluación proporciona información sistemática para la rendición de cuentas del poder ejecutivo, a los otros poderes del Estado y a la población. A continuación examinaremos más en detalle estas formulaciones de los objetivos y de acuerdo a ello, definiremos los niveles y los usuarios de la evaluación.

1. De acuerdo a los Efectos de las Acciones del Estado. Para conocer los efectos de las acciones del Estado, la evaluación se debe realizar en cada uno de los centros donde se deciden las acciones. La justificación de este criterio responde al hecho objetivo que en tales centros se encuentran los elementos de programación y el poder necesario y suficiente para fijar las orientaciones de las acciones del sector público. De este modo el acto evaluativo adquiere coherencia, en términos de la categoría de la programación. Por otra parte, esta definición separa la acción de evaluar de la acción de ejecutar las acciones programadas, lo cual tiene una doble justificación, en un sentido los ejecutores no poseen la visión de conjunto de los medios, los instrumentos y las acciones programadas y no necesariamente conocen los fundamentos de las decisiones, en otro sentido, se trata de evitar la subjetividad en la apreciación de los efectos de las acciones. No obstante, las unidades ejecutoras deben hacer una interpretación de sus propios actos en términos de los recursos materiales y humanos con los cuales trabajaron, de la organización en la cual se apoyaron y de otros elementos que emplearon en sus tareas; sin embargo, esta interpretación en una especie de autocrítica, técnica y científica, cuyo sentido es por una parte, una exigencia de buena política administrativa y por otra, un instrumento de las unidades ejecutoras para mejorar sus propios resultados, en este sentido, informes interpretativos de tal naturaleza no constituyen evaluación de acuerdo a la definición dada, aunque es preciso reconocer, son una fuente importante de la evaluación.

De acuerdo a la anterior definición, los centros de evaluación están ligados a los centros de decisión. En buena técnica, no es posible concebir un centro de decisión que no posea una oficina de programación o estado mayor; desde el punto de vista del centro de decisión, la evaluación será realizada por tal oficina técnica. En consecuencia, pueden definirse en términos

de líneas de decisión, como centros de evaluación, los ministerios, los servicios, las instituciones descentralizadas, los institutos autónomos, las empresas estatales y las empresas con estructura de sociedades anónimas del sector público; y en términos de las oficinas técnicas, la oficina nacional de planificación, la dirección de presupuesto (o dirección general de finanzas), las oficinas de programación de los ministerios (a menudo denominadas oficinas sectoriales de planificación), las oficinas de programación de los servicios, las oficinas de programación (donde no existen pueden ser la oficina de finanzas) de las instituciones descentralizadas y los institutos autónomos y los departamentos de planificación de las empresas estatales o sociedades anónimas del sector público.

En este sentido, los usuarios de la evaluación son los niveles superiores, de la administración, vale decir, el Jefe de Estado, el Consejo de Ministros, el Comité Económico y Social, los Ministros, los Jefes de Servicios, los Directorios de las instituciones descentralizadas y los institutos autónomos, los Directorios de las empresas estatales y las sociedades anónimas del sector público.

2. De acuerdo al Mejoramiento de los Instrumentos del Estado. Como se ha visto en los capítulos anteriores, la evaluación somete a examen crítico a los instrumentos que emplea el Estado para ejecutar sus acciones. Dicho examen se refiere tanto a los instrumentos institucionales como a los instrumentos de planificación y a los instrumentos de la política económica. Todos estos instrumentos no son otra cosa que herramientas que emplea el Estado para garantizar la efectividad de sus propios propósitos y de aquéllos relacionados con el desarrollo económico y el funcionamiento de la economía de todo el país (en este caso incluyendo al sector privado); en consecuencia, si tales instrumentos carecen de eficacia, poseen vacíos, resultan rígidos en su operación, son insuficientes para los propósitos del Estado, crean factores de descomposición, son débiles o incongruentes, etc., el Estado está obligado a reemplazarlos, modificarlos o confirmarlos. En definitiva, los instrumentos deben ser capaces de ajustarse a los requerimientos de las acciones del Estado y en sentido contrario no puede

esperarse que tales acciones se ajusten al grado de eficacia de los instrumentos.

La evaluación debe someter a análisis riguroso la efectividad de los instrumentos en términos de las acciones del Estado. Como existen categorías de instrumentos, unos de carácter global, como la política monetaria, la política de comercio exterior y balanza de pagos, la política de empleo, etc., otros, los instrumentos institucionales y los de planificación, que son de naturaleza sectorial o parcial, el análisis que de ello se haga corresponderá a distintas instancias, así por ejemplo, la responsabilidad del examen de los instrumentos de política económica recaerá sobre las oficinas de planificación de los organismos responsables; así, por ejemplo, la evaluación del instrumento político de empleo recaerá en el Ministerio del Trabajo, que es su centro de decisión y será realizada por la oficina de planificación de ese Ministerio, del mismo modo el examen de los instrumentos de planificación recaerá sobre esas propias oficinas, existiendo una evaluación del sistema en su conjunto a cargo de la Oficina Nacional de Planificación; por último el examen del instrumento institucional recaerá sobre cada entidad y será realizado por la oficina especializada, si existe; realizándose a su vez, un análisis global institucional a cargo de las denominadas comisiones de reforma administrativa.

3. De Acuerdo a la Necesidad de Información Pública. Normalmente el Poder Ejecutivo debe rendir determinadas cuentas ante otros poderes del Estado por mandato constitucional y ante la población por la decisión que adopten los niveles políticos del Gobierno. Para cumplir tales obligaciones la evaluación proporciona una masa de informaciones coherentes desde las cuales la autoridad administrativa puede seleccionar aquellas que resulten apropiadas para tales efectos.

APENDICE 1

LA EVALUACION DE LOS PROGRAMAS DEL SECTOR AGROPECUARIO

El marco metodológico para la evaluación de los programas de este sector se hará de acuerdo a la metodología que se esbozó anteriormente.

I. EL PLAN DE ACCION DEL GOBIERNO 1)

Este contiene los siguientes capítulos:

1. **Estado actual y líneas generales de la acción.** Corresponde al diagnóstico y a la apreciación político-técnica de los problemas de la agricultura.
2. **Objetivos generales.** Contiene un conjunto de ideas básicas que inspiran las acciones de desarrollo económico-social y de política coyuntural. En forma resumida señala:
 - Precios remunerativos para agricultura.
 - Acceso a los sectores populares.
 - Modernización de la agricultura y rentabilidad de las actividades.
 - Precios mínimos asegurados.
 - Asistencia crediticia: inversiones y producción.
 - Extensión Agrícola.
 - Cooperativas y otras formas organizativas para productores.
 - Investigación a todas las actividades y regiones.
 - Subsidios para insumos, liberación de impuestos y otros estímulos.
 - Delimitar responsabilidad del sector empresarial y campesino.
 - Metas de producción: sustitución de importaciones y promoción de exportaciones no tradicionales.
 - Apoyo técnico y financiero a toda la ganadería.
 - Protección, desarrollo y fomento de los recursos naturales renovables.
 - Reforma institucional del sector.
3. **Objetivos para la agricultura vegetal**
 - Recursos técnicos y financieros para producir maíz y otros cereales, algodón, ajonjolí y coco, café, ca-

1) Como modelo concreto para ilustrar la evaluación agrícola se ha elegido el programa de "Acción de Gobierno" del Presidente de Venezuela, señor Carlos Andrés Pérez, que constituye un buen ejemplo de los enunciados de las tesis-objetivo.

cao, arroz, maní, leguminosas, papas, tabaco, frutales y tubérculos.

- Participación de los productores en crédito y asistencia técnica, comercialización y revisión de mecanismos de subsidios.
- Desarrollo azucarero, teniendo en cuenta crecimiento del consumo y precios internacionales.
- Investigación agrícola regionalizada junto con extensión.
- Pequeñas obras de riego, concluir las empezadas, aprovechamiento de instalaciones de riego existentes y protección de cuencas de abasto.
- Reforestación con audacia y recursos.

4. Objetivos para la ganadería

- Investigación agropecuaria para la ganadería: sabanas, pastos naturales y nuevas áreas de pastos.
- Infraestructura ganadera en llanos, ampliar pastos irrigados, mejorar uso de pastos irrigados para ganadería de leche y ceba.
- Crédito pecuario, intensivo y de bajo costo, explotaciones integrales de la ganadería.
- Programas de investigación bovina: cercas, aguadas y sanidad animal.
- Producción lechera: terminar con importaciones; revisar programas en ejecución, corregir errores y desviaciones; adaptación técnica para lechería de trópico.
- Creación de empresas campesinas ganaderas, con incorporación de agrotécnicas.
- Infraestructura: vías de comunicación.
- Investigación veterinaria.

5. Objetivos para Desarrollo Forestal

- Asistencia técnica y crediticia al industrial maderero, fomentar la escala de producción, modernizar maquinaria, reducir costos de manufacturas, crecimiento producción y crear excedentes exportables.
- Manejo a largo plazo de bosques, con plantaciones forestales a gran escala.

- Incentivos y mecanismos crediticios, exoneración de impuestos.

6. **Objetivos para actividades pesqueras**

- Evaluación de recursos pesqueros marítimos y fluviales. Dotar de recursos a instituciones existentes.
- Organizar con industria nacional, empresas y cooperativas, centros de producción, conservación, procesamiento y distribución.
- Ampliación de flota pesquera nacional, construida en el país.
- Comercialización a nivel de todo el país.
- Promover consumo de pescado.
- Fomento de investigación piscícola en cuencas hidrográficas y aguas internas.
- Crear instituto nacional de la pesca.

7. **Objetivos para la reforma agraria**

- Dar impulso audaz, planificado y tecnificado.
- Eminente prioridad, por trascendencia en la democracia y en la economía nacional.
- Determinar causas de las fallas de la Reforma Agraria.
- Mejorar infraestructura de actuales y futuros asentamientos: agua, luz, caminos vecinales, acueductos, viviendas, escuelas y centros de salud.
- Asistencia técnica en agricultura y cría, racionalizar la producción.
- Formar cooperativas y empresas agrícolas y servicios a asentamientos.

II. **FORMULACION DE LOS PLANES DE MEDIANO Y CORTO PLAZO**

Con este conjunto de tesis-objetivos y en algunos casos objetivos-metas, la planificación debe elaborar los planes de desarrollo económico-social, a largo y mediano plazo, así como los planes operativos de corto plazo. La evaluación debe recoger de estos planes y fundamentalmente de los planes operati-

vos, los objetivos-metas que se han definido para lograr intenciones declaradas en el plan de acción del gobierno.

Si observamos la enorme diversidad de acciones que se plantean para el sector agropecuario, llegaremos a la conclusión que muchos de los objetivos-metas, estarán vinculados a acciones presupuestarias e incluidos en los programas que se han abierto en los presupuestos de los distintos organismos centrales, descentralizados o autónomos que operan en el sector público agropecuario; otras acciones se realizarán en el sistema financiero: bancos de fomento, banca comercial; otras acciones corresponderán a la aplicación de criterios normativos, como el caso de las declaraciones de exoneración de impuestos, la fijación de precios, legislación sobre cooperativas, promoción de exportaciones, etc., que residirán en organismos especializados tales como servicios de impuestos, Ministerio de Economía, institutos de comercio exterior, etc. Pero de acuerdo a la distribución de las responsabilidades administrativas del Estado, la evaluación del conjunto de todas las acciones recae sobre el Ministerio del ramo, en nuestro caso, del Ministerio de Agricultura. Cada uno de los servicios, institutos o empresas dependientes tendrán responsabilidades sobre la evaluación de los programas o acciones que les corresponden, pero la evaluación conjunta, incluyendo aquellas acciones que no caen bajo su responsabilidad pero que afectan el cumplimiento de las tesis objetivos del sector, deberán ser abordadas por el propio Ministerio. 2)

La evaluación debe referirse a cada uno de los objetivos-metas fijados para el sector, tanto en sus aspectos físicos como financieros. Se trata aquí de encontrar la expresión financiera de las metas físicas. Así, por ejemplo, en un caso hipotético, el programa de fomento vegetal contempla la producción de maíz; la cuantificación de la asistencia técnica para el cereal, más los subsidios a través de fertilizantes, pesticidas, y otros, el costo social del crédito subsidiado, la exoneración de impuestos, la rebaja de aranceles de la importación de equi-

-
- 2) Existe una tendencia creciente en los países latinoamericanos a crear Oficinas Sectoriales de Planificación, adscritas a los Ministerios correspondientes, quienes tienen la cobertura de todas las acciones que se vinculan al sector.

pos, los gastos de operación y depreciación de las facilidades de riego, etc., deben compararse con los efectos producción, una vez se haya definido un plazo técnico de maduración de los efectos; después vendrán las consideraciones del análisis, sobre condiciones climáticas, la oportunidad de las aplicaciones de fertilizantes y pesticidas, las condiciones del mercado, los precios garantizados, etc., todos los cuales deben estar sometidos a observación sistemática.

Tal como se señaló en el capítulo metodológico, la evaluación no sólo se refiere a los objetivos-metas y a la consideración de todas las políticas coyunturales que viabilizan las metas, sino también a todas las acciones que sin estar enunciadas ni comprendidas, comprometen recursos y significan producción de bienes o servicios, o creación de capital bruto. Estas acciones se refieren a los programas de administración, las inversiones de reposición y todas aquellas acciones que no tienen una representación concreta en la tesis-objetivos. Normalmente, el compromiso de recursos en tales programas es considerable y en consecuencia, su evaluación es aún más importante.

III. LAS POLITICAS INSTRUMENTALES

Cuando se definieron los objetivos de la política económica, se buscó la mejor manera de llevarlos a la práctica, para ello se definieron los instrumentos y la intensidad y modalidades de su uso en el caso de la evaluación de los programas agropecuarios, se requiere información precisa sobre la especificidad de cada instrumento para el logro de los objetivos de los programas. Por razones prácticas, examinaremos la temática de los instrumentos a la luz de las tesis-objetivos del plan de acción, aunque esta calificación debe hacerse a la luz de los objetivos-metas incluidos en los planes.

1. Política de ingresos y gastos públicos. En cuanto a este instrumento que tiene una importancia mayor, se puede establecer una serie de cuestiones relevantes.

- Prioridad en la asignación de recursos. Calificar la prioridad asignada y sobre qué áreas específicas del sector recaen.

- Política tributaria para el sector.
- Política de ventas y rentabilidad de las empresas del sector.
- Política de inversiones del sector.
- Estímulos. Forma que adoptarán: directos o indirectos, subsidios, exoneración de impuestos, otros; los métodos para entregarlos, calificación de los beneficios, oportunidad de la concesión, controles, etc.
- Asistencia técnica. Calificación de la fuerza técnica a emplear en cantidad y calidad, y su distribución regional, cantidad y distribución geográfica de los usuarios, tipos de cultivos a los que se dará, extensión que cubrirá, dotación de recursos (vehículos, instrumentos, instructivos, etc.), método de entrega y supervisión, etc.
- Infraestructura. Precisar las características de la infraestructura: caminos vecinales, obras de riego, instalación de mercados (acceso a los sectores por silos, bodegas, capacidad de frío, etc.)
- Investigación agropecuaria. Qué política se aplicará, dotación de recursos, capacitación, tecnología, etc.
- Política sobre recursos naturales renovables.

2. **Política de Comercio Exterior.** A modo de ejemplo:

- Política de fomento de las exportaciones tradicionales y no tradicionales.
- Política de importación de bienes de capital. Relación del stock de capital del sector y nuevas importaciones. Situación de la importación de repuestos, etc.
- Política de importación de insumos, oportunidad y variedad.
- Política de importación de bienes de consumo.
- Situación de los precios internacionales de insumos, bienes de consumo y equipamiento.

3. **Política de Crédito**

- Política de crédito para la producción. Volumen del crédito, distribución del crédito: por tipo de culti-

vos, por capacidad económica del receptor, por área geográfica, etc., fórmulas de recuperación, tasa de interés; procedimientos para la obtención del crédito, discriminación en la constitución de garantías, etc.

- Política de crédito para las inversiones. Crédito para la adquisición de equipos (nacionales e importados), crédito para ganadería, crédito para cercas y construcciones; política por tipo de agricultura: medianos, pequeños productores, cooperativas, política para la forestación, etc.
- Política de crédito para insumos.

4. Política de ingresos y previsión social

- Salario mínimo agrícola, efectos sobre los costos. Salario en empresas productoras de bienes o servicios del sector, características y efectos sobre los costos. Salarios del sector público agrícola, formación y características y efectos sobre los costos. Salarios del sector público agrícola, formación y características.
- Ingresos en especies, características.
- Otros ingresos: participaciones en utilidades, bonificaciones, aguinaldos, asignación familiar, asignación pre y post natal, atención médica y dental, etc.
- Sistema de previsión social. Aspectos legales, beneficios y contribuciones al fondo: tanto del asalariado como del empresario. Empleo del sistema como instrumento redistributivo. Significación real de los beneficios, análisis de la práctica previsional, etc.

5. Política de producción de bienes y servicios

- Precisar las metas en cada una de las ramas del sector, con la producción por tipos de cultivo o producto. Establecer los énfasis de la política, en casos que requieran de gran esfuerzo técnico y organizativo.

- Política de sustitución de importaciones, tanto en la línea de los productos finales o intermedios del sector, así como los vinculados al abastecimiento de insumos y equipos.
- Prestación de servicios al sector, desde los servicios técnicos (por ejemplo, inseminación artificial) y de equipos para las distintas fases del proceso productivo, hasta los servicios de comercialización y otros del sector.

6. Política de abastecimientos y precios

- Política de precios. Precios mínimos asegurados para la producción (qué productos), precios de los insumos (subsídios), precios de los equipos (subsídios), precios de los servicios.
- Política de abastecimientos. Principalmente de insumos, canales de abastecimiento, cobertura geográfica, programas de llegadas de las importaciones, etc.

7. Política de empleo. Asociada a las migraciones rurales. Creación de empleos en las zonas o regiones de mayor desocupación, vinculada a la política de creación de conomías externas en el sector (infraestructura). Elevación del nivel técnico de la mano de obra en el propio sector y regiones, política de adiestramiento. Política de incorporación de técnicos de fuera de las regiones rurales, etc.

8. Política de organización y administración. Derivada del diagnóstico de los problemas institucionales: reforma administrativa e institucional. Organización especial de las tareas que constituyen mayores desafíos. Creación de institutos o empresas de acuerdo a los requerimientos de las políticas, transformación de los existentes al modificar las funciones, etc.

IV. LOS REQUISITOS DE INFORMACION

La evaluación requiere determinados flujos de información. En el capítulo destinado a los sistemas de información se esta-

blecieron, cuales eran las grandes áreas que lo componen, a saber, los sistemas contables y los sistemas estadísticos. Podría decirse que los sistemas contables operan sobre conceptos y estructuras estables, es decir, las necesidades de información de la evaluación no cambiarán tales estructuras, en cambio, los sistemas estadísticos son flexibles e innovadores, de modo que las necesidades de información pueden ser satisfechas mediante su utilización. Como la información no se justifica por si misma, sino por la utilización que de ella se hace, la evaluación debe señalar concretamente cuales son los requerimientos de información específica para analizar los efectos que las acciones del Estado generan. En rigor, los responsables del sistema de información y más específicamente los encargados de las estadísticas, deben recoger tales recomendaciones y recopilar aquellos datos que van a ser empleados. Este es un criterio general que se deriva de una práctica lógica, y la misma es válida también para los procesos de planificación. No obstante, debe admitirse que la evaluación puede requerir informaciones diferentes de la planificación, pues aquella deberá profundizar en la desagregación de políticas de carácter más global.

Las necesidades de información del sector agropecuario, están vinculadas a las definiciones de objetivos contenidas en el plan operativo del sector. Sin embargo, y como lo hemos señalado, las informaciones que proporcionan los sistemas de información contable son, en general, independientes de las variaciones de las políticas que se apliquen al sector, salvo tal vez, el empleo de las contabilidades de costos y por áreas de responsabilidad los cuales pueden en cierta medida ajustarse a los objetivos —meta definidos. En cambio, las estadísticas pueden emplearse intensivamente en la obtención de informaciones específicas para evaluar los objetivos-metas del sector. A continuación proporcionaremos un listado de algunas de las informaciones que pueden ser obtenidas.

A. Información obtenida de los sistemas de contabilidad

1. Sobre la ejecución del presupuesto

- a) Fuentes de financiamiento. Diferenciado los aportes del fisco, los ingresos propios (venta

de bienes o servicios), el endeudamiento interno y externo. Estableciendo también la diferencia entre fuentes ligadas al financiamiento de los gastos corrientes y de los gastos de capital. Comparaciones entre presupuesto y ejecución, de acuerdo a los conceptos de caja y compromisos o cualquier otro.

b) Destino de los gastos. Diferenciando los conceptos de caja y compromisos.

i) A nivel de Ministerio, por objeto de gasto por programas.

ii) A nivel de servicios e instituciones, por objeto del gasto y por programa.

iii) A nivel de programa, por objeto del gasto, subprograma y tareas.

2. **Gastos de las actividades.** De acuerdo al sistema en uso, determinación de los costos unitarios, de los programas o subprogramas.

3. **Resultados por áreas de responsabilidad.** De acuerdo a la clasificación de responsabilidades, la determinación de los costos y su comparación con los estándares establecidos.

B. Información obtenible del Sistema Estadístico

Como se señalaba anteriormente, las estadísticas tienen una gran flexibilidad y su alcance sólo está limitado por el costo de la obtención de los datos. Los fenómenos que se midan pueden ser amplios y complejos o limitados y simples, de ello dependerá la técnica que se emplee, por ejemplo, los modelos econométricos proporcionan respuestas a fenómenos complejos, para la cual es necesario alimentarlos con información variada relativa a los fenómenos medibles; para fenómenos simples se puede recurrir a la técnica de censos y muestreo

o la denominada "estudio de casos típicos". Cualquiera sea la técnica utilizada, la evaluación (o la planificación) indicarán a las oficinas especializadas, el tipo de informaciones que es necesario recoger. Para efectos de este trabajo mencionaremos algunas de las informaciones estadísticas que pueden ser necesarios a la evaluación, de los acciones del sector público agropecuario:

1. Estadísticas sobre áreas sembradas, cosechadas, rendimientos por tipo de producto, etc.; estadística sobre variaciones de la masa ganadera; estadística sobre variaciones de la superficie forestal.
2. Estadísticas relativas a la política económica para el sector:
 - a) Estadísticas sobre exportaciones de productos tradicionales y no tradicionales.
 - b) Estadísticas de importaciones de equipos e implementos por el sector.
 - c) Estadísticas de producción nacional de equipos e implementos para el sector.
 - d) Estadísticas de importación de insumos críticos para el sector.
 - e) Estadísticas de producción nacional de insumos críticos.
 - f) Estadísticas de importación de bienes de consumo de origen agropecuario.
 - g) Estadísticas sobre precios internacionales de insumos, bienes de consumo y equipamiento, para provenientes del sector.
 - h) Estadísticas de crédito bancario al sector por tipo de cultivos o producción, por capacidad económica del prestatario, por áreas geográficas.
 - i) Estadísticas de recuperación de los créditos.
 - j) Estadísticas de créditos directos, de instituciones del sector público, o agricul-

- tores de características especiales, (minifundistas, cooperativas, etc.).
- k) Estadísticas de inseminación artificial.
 - l) Estadísticas de precios de los productos del sector, nivel del productor, intermediario y consumidor; nivel nacional y regional.
 - m) Estadísticas sobre migraciones rurales.
3. Estadísticas sobre stocks de capital.
- a) Estadística sobre stocks de equipo automotor e implementos.
 - b) Estadísticas sobre stocks de construcciones: represas, canales, silos, bodegas, galpones, naves de ordeño, caminos vecinales, cercas, viviendas rurales, etc.
 - c) Estadísticas sobre stocks ganadero: vacuno, porcino, ovejuno, caprino; diferenciar reproductores vientres y ganado para beneficio, diferenciar por razas.
 - d) Estadísticas sobre stocks forestal, por especies, natural o artificial, distribución geográfica, etc.
4. Estadísticas de reforma agraria.
- a) Superficie reformada, predios incorporados, superficie de los predios; constitución de nuevas unidades de explotación: número de nuevas unidades, superficie, etc.
 - b) Número de campesinos del área: previo y posterior a la reforma, diferenciar campesinos, obreros agrícolas permanentes y eventuales.
 - c) Stocks de capital del área reformada.
 - d) Cultivos y aptitud de los suelos.
5. Estadísticas Institucionales.
- a) Número de profesionales y prácticos en la asistencia técnica al sector, por espe-

- cialidades; distribución geográfica, tipo de actividad que asesoran, etc.
- b) Cantidad y tipo de equipos empleados en la asistencia técnica, dotaciones óptimas, mantenimiento y reparaciones, etc.
 - c) Estadísticas sobre todos los tipos de servicios prestados.

APENDICE 2

LA EVALUACION DE LOS PROGRAMAS DEL SECTOR EDUCACION

La evaluación del sector se desarrollará de acuerdo al método establecido.

I. EL PLAN DE ACCION DEL GOBIERNO

Como se señaló con anterioridad, el punto de partida de la evaluación está constituido por las ideas de transformación contenidas, en el plan de acción del gobierno. Este plan que abarca las áreas prioritarias de preocupación del gobierno, tiene normalmente un desarrollo desigual, en las denominadas áreas prioritarias se hacen proposiciones de alcance más definido para la acción de gobierno, mientras que en las áreas no prioritarias, los enunciados tienen un alcance más genérico o simplemente confirman la continuación de las tendencias observadas en el diagnóstico. A continuación estudiaremos el tipo de proposiciones relativas al plan de acción de gobierno en el sector educacional 1):

1. Estado actual y líneas generales de la acción. Corresponde al diagnóstico de la evaluación del sector y la apreciación político-técnico de los problemas de la educación. Sintéticamente señala como "Bases de la transformación educacional" las siguientes ideas:

1) Como modelo concreto para ilustrar este capítulo de la evaluación del sector educacional se ha elegido el programa "Acción del Gobierno" del Presidente de Venezuela Sr. Carlos Andrés Pérez, que constituye un buen ejemplo de los enunciados de la tesis-objetivos.

- Corregir las orientaciones del sistema educacional.
 - Tomar como base la situación social y económica: combatir la pobreza.
 - Nuevas y ambiciosas metas: país obligado a entrar en fase acelerada de desarrollo.
 - Hacer verdadera revolución educacional: formación integral del nuevo ciudadano.
 - Aprovechar al máximo la capacidad y vocación del educando.
 - Llevar la educación a las grandes mayorías populares.
2. **Objetivos generales.** Contiene un conjunto de ideas básicas que inspiran las acciones del sector.
- Crecimiento cuantitativo, acorde al rápido crecimiento demográfico.
 - Modernizar contenidos, métodos, estructuras y tecnología educacional.
 - Ampliar el papel democrático de la educación.
 - Combatir causas de deserción y rendimiento deficiente: nutrición, salud, vestimenta, libros y útiles, transporte y necesidades económicas.
 - Igualdad de oportunidades para todos los niños y jóvenes.
 - Reformar estructuras legales y administrativas. Nueva Ley Orgánica de Educación y Ley de la Educación Superior.
3. **Objetivos de los Programas de Educación Pre-Escolar**
- Elevar de 80 mil a 500.000 pre-escolares en sector oficial (total de población 1.500.000).
 - Establecer instituciones educativas asistenciales.
 - Abarcar el sector público y privado.
 - Establecer criterios en empresas con obligaciones laborales.
 - Acelerar formación de especialistas.
 - Desarrollar la tecnología audiovisual.
 - Incrementar guarderías, casas cunas y albergues.
 - Establecer programas integrales para niños hasta 8 años.

4. Objetivos de los Programas de Educación Primaria

- Incorporar 400.000 niños marginados en este nivel.
- Elevar prosecución escolar de 54% a 70% mínimo.
- Elevar la formación de maestros a nivel de Educación Superior.
- Establecer plan de construcciones escolares, con dotación de muebles y equipos.
- Establecer unidades regionales para mantenimiento y conservación de campos deportivos para todos los locales escolares.

5. Objetivos de los Programas de Educación Rural

- Atender a niños y jóvenes.
- Formar y capacitar de acuerdo a condiciones y necesidades del medio.
- Coordinar la reforma agraria y planes de desarrollo económico-social agropecuario.
- Frenar migraciones rurales.

6. Objetivos de los Programas de Educación Media.

- Ampliar obligatoriedad hasta ciclo básico.
- Atender crecimiento vegetativo 4% anual.
- Corregir fallas cualitativas del medio.
- Elevar la prosecución hasta 70% mínimo.

7. Objetivos de Programas para Educación Especial.

- Crear y fortalecer centros especiales para superdotados.
- Crear y fortalecer centros de enseñanza y capacitación para deficientes.
- Establecer regímenes especializados para excepcionales.
- Otorgar facilidades para prosecución de excepcionales.
- Organizar programas y preparar especialistas y técnicos para distintas áreas de educación especial.

8. Objetivos de Programas de Educación de Adultos.

- Superar conceptos de alfabetización tradicional.
- Retomar e intensificar alfabetización, especialmente en áreas sub-urbanas y rurales.
- Crear vasto programa de formación básica y profesionalización, en cualquier nivel educativo.
- Establecer programas de capacitación y mejoramiento continuo, artesanal y técnico, de trabajadores activos, para incorporarlos a actividades productivas.

9. Objetivos de los Programas de Educación Superior.

- Reformas de orientación, estructuras, sistemas y métodos de las universidades y demás institutos superiores.
- Responder al acelerado desarrollo del país y hacer frente al avance científico de las próximas décadas.
- Fijar política de distribución de centros de educación superior en todas las regiones del país.
- Fijar política nacional de ingresos, diversificación de oportunidades y distribución de alumnos.
- Los Institutos Pedagógicos y las Universidades formarán los maestros y profesores para todos los niveles del sistema educativo.
- Ampliar política de formación de especialistas y científicos.
- Atención especial a problemas y necesidades estudiantiles.
- Creación de nuevas fuentes de financiamiento.
- Mejoramiento real de los servicios que sirven a la función académica y los que prestan los institutos superiores a la comunidad.

10. Objetivos de los Programas de Tecnología Educativa.

- Investigar nuevas técnicas pedagógicas.
- Planificar y producir programas para enseñanza y extensión.
- Uso de medios de comunicación de masas, privados y oficiales, en la educación y la cultura.
- Cooperación e intercambio internacional.

- Incentivos para producir en el país equipos y materiales para la educación.
 - Capacitar maestros y profesores en uso de medios audiovisuales y otros auxilios instrumentales.
 - Formar especialistas y administradores en tecnología educacional.
- 11. Objetivos de Programas de Actividades Formativas Complementarias.**
- Atención especial de actividades, recreacionales y deportivas.
 - Crear unidades especialmente, nacionales y regionales.
 - Activa participación de la comunidad educativa, especialmente estudiantes.
 - Dotar de facilidades y recursos necesarios.
- 12. Objetivos de Programas de Protección Económico-Social al alumnado de las clases populares.**
- Asistencia médica preventiva.
 - Comedores escolares, en zonas urbanas y rurales.
 - Asistencia económica en forma de becas, ayudas económicas y créditos educativos.
 - Libros y útiles escolares gratuitos a niños en situación económica precaria y regulación de producción y precios.
- 13. Objetivos del Programa de Protección Social al educador.**
- Garantizar disfrute real de las conquistas alcanzadas.
 - Eliminar doble tributación al IPASME y al Seguro Social.
 - Programas permanentes de mejoramiento, elevación del nivel académico y especialización en áreas de administración educativa.
- 14. Objetivos del Programa de Supervisión Educativa.**
- Ejercer función supervisora que legalmente corresponda al Estado.

- Establecer coordinación inter-institucional, nacional y regional, para actividades educacionales que realizan las entidades oficiales.

II. FORMULACION DE LOS PLANES DE MEDIANO Y CORTO PLAZO.

Con este conjunto de tesis-objetivos y en algunos casos objetivos-metas, la planificación debe elaborar los planes de desarrollo económico-social, a largo y mediano plazo, así como los planes operativos de corto plazo. La evaluación debe recoger de estos planes y fundamentalmente de los planes operativos, los objetivos-metas que se han definido para lograr las intenciones declaradas en el plan de acción del gobierno.

La determinación de los objetivos-metas en el sector educación está enfrentada a una diversidad de problemas, tales como, la fijación de los coeficientes técnicos de las distintas ramas y dentro de cada rama lo correspondiente a los distintos grados; la estructuración de los programas de dotación de recursos, consistentes en materiales de enseñanza, implementos, laboratorios, etc., la definición de los programas de inversiones para atender las demandas de nuevos locales escolares así como, la reposición de aquellos que cumplieron su vida útil; la determinación de los requerimientos de reparaciones y mantenimiento del stock de capital del sector; la reforma de las estructuras legales y administrativas de las instituciones del sector; la implantación de nuevos métodos de enseñanza y la utilización de tecnologías novedosas; la coordinación de las actividades educativas que proporcionan diversas entidades del sector público, la supervisión que requiere la aplicación de nuevos métodos tanto en el sector público como en el privado de la educación; y en fin, todas las medidas requeridas para dar forma a las ideas transformadoras contenidas en el plan de acción.

En el caso del sector educacional, la programación y ejecución de las acciones recaen fundamentalmente en los servicios e instituciones del sector público; mientras que las actividades del sector privado deben ajustarse a las normas establecidas para el sistema educacional, válidas tanto para el sector

público como privado. En consecuencia, la evaluación contará con los elementos de programación en forma directa y con los antecedentes de la ejecución en similares términos.

Uno de los problemas más relevantes en este sector, lo constituye la definición de los objetivos-metas. Se trata de diferenciar entre lo que puede denominarse productos finales del sector y los productos intermedios. Así por ejemplo, en los distintos niveles del sistema educacional se tiene un período de varios años para la maduración del producto final (egresado); pero al mismo tiempo, para alcanzar la cantidad de egresados se tiene productos intermedios en cada uno de los grados, que representan distintos niveles de la tendencia programada; en definitiva, la programación debe reconocer esta diferencia en la apreciación de los objetivos-metas y por ello, adquiere mayor relevancia la planificación a mediano plazo como forma de asegurar la obtención del objetivo-meta.

III. LAS POLITICAS INSTRUMENTALES.

En el caso del sector educación la aplicabilidad de las políticas instrumentales es muy limitada, puesto que, las acciones se llevan a la práctica en forma directa, a través de las instituciones del sector. Prácticamente la única política instrumental es la de ingresos y gastos públicos mientras que en el resto de las políticas, solo aparecen derivaciones generales, aplicables al sector, pero ninguna adquiere características específicas excepto la relativa a la política de organización y administración.

1. Política de ingresos y gastos públicos.

En relación a los ingresos del sector, estos provienen fundamentalmente de las asignaciones del presupuesto fiscal; mientras que los ingresos propios del sector no llegan a adquirir relevancia y se obtienen fundamentalmente por los conceptos de matrículas y ventas de algunos productos, que normalmente son utilizados en el propio nivel de recaudación.

Con relación al gasto público se pueden señalar los siguientes aspectos relevantes:

- a) La prioridad asignada al sector.
- b) La significación de la prioridad por sistema de educación.
- c) La asignación de recursos para actividades no docentes.
- d) Asignación de recursos para formación de capital, diferenciando entre construcción de edificios, talleres, equipo, laboratorios, etc.
- e) La asignación de recursos para contratar las dotaciones de profesores y demás personal necesarios.
- f) Los requerimientos de materiales y útiles escolares.

2. Política de Créditos Externos.

El crecimiento del sistema educacional y su modernización requieren de la utilización de tecnología importada en términos de equipos, laboratorios e instrumentos. En consecuencia, la evaluación requiere información sobre la disponibilidad de créditos externos y sus condiciones de pago del mismo modo, requiere el conocimiento de las posibilidades de donación de gobiernos o fundaciones extranjeras para tales rubros.

3. Política de Ingresos y Previsión Social.

- a) Conocimientos de las características del sistema de ingresos (sueldos, salarios y otros) de las instituciones del sector.
- b) Conocimientos del sistema previsional y de seguros que protege a los trabajadores del sector.

4. Política de Organización y Administración.

Se refiere a las condiciones de funcionamiento de la organización de la educación y su administración, sus leyes orgánicas, sus reglamentos, etc. Al mismo tiempo, el conocimiento de las ideas de transformación, en proceso de formulación o implementación y los resultados observables de tales procesos.

IV. LOS REQUISITOS DE INFORMACION.

La evaluación requiere determinados flujos de información. En el capítulo destinado a los sistemas de información se establecieron, cuales eran las grandes áreas que lo componen, a saber, los sistemas contables y los sistemas estadísticos. Podría decirse que los sistemas contables operan sobre conceptos y estructuras estables, es decir, las necesidades de información de la evaluación no cambiarán tales estructuras, en cambio, los sistemas estadísticos son flexibles e innovadores, de modo que las necesidades de información pueden ser satisfechas mediante su utilización. Como la información no se justifica por si misma, sino por la utilización que de ella se hace, la evaluación debe señalar concretamente cuales son los requerimientos de información específica para analizar los efectos que las acciones del Estado generan. En rigor los responsables del sistema de información y más específicamente los encargados de las estadísticas, deben recoger tales recomendaciones y compilar aquellos datos que van a ser empleados. Este es un criterio general que se deriva de una práctica lógica, y la misma es válida también para los procesos de planificación. No obstante debe admitirse, que la evaluación puede requerir informaciones diferentes de la planificación, pues aquella deberá profundizar en la desagregación de políticas de carácter más global.

La selección de las informaciones requeridas para la evaluación del sector educación, dependen en primer lugar, de las características generales de los programas del sector, es decir, por una parte, de la naturaleza de las actividades que se evalúan, ya sean estas las distintas ramas de la educación, los programas administrativos, los programas socio-económicos, los

programas de recreación y deportes, etc., y por otra parte, de los objetivos-metas fijados para cada una de las ramas y programas del sector. En segundo lugar, las informaciones pueden agruparse dentro de cada rama o programa, de acuerdo a los énfasis o prioridades que se hayan asignado al acto evaluativo; sin embargo, en general, se pueden agrupar los diversos intereses de la evaluación, en los siguientes capítulos:

A. Información obtenida de los sistemas de contabilidad.

1. Sobre la ejecución del presupuesto.

a) Fuentes de financiamiento. Diferenciando los aportes del fisco, los ingresos propios, el endeudamiento interno y externo y las donaciones. Estableciendo también la diferencia entre fuentes ligadas al financiamiento de los gastos corrientes y de los gastos de capital. Comparaciones entre presupuesto y ejecución, de acuerdo a los conceptos de caja y compromisos o cualquier otro.

b) Destino de los gastos. Diferenciando los gastos de caja y compromisos.

1) A nivel de Ministerio, por objeto del gasto y por programa.

2) A nivel de servicios e instituciones, por objeto del gasto y por programa.

3) A nivel de programa, por objeto del gasto, sub-programas y tareas.

2. Costo de las Actividades. De acuerdo al sistema en uso, determinación de los costos unitarios, de los programas o sub-programas.

3. Resultados por Areas de Responsabilidad. De acuerdo a la clasificación de responsabilidades, la determinación de los costos, y su comparación con los estándares establecidos.

B. Información obtenible del Sistema de Estadísticas.

Para los efectos de este trabajo mencionaremos algunas de las informaciones estadísticas que pueden ser necesarias a la evaluación.

1. Estadísticas del número de egresados de cada nivel de la enseñanza.
2. Estadísticas de matrículas en cada uno de los sistemas de enseñanzas y para cada uno de los grados que la componen.
3. Estadísticas de deserción escolar para cada sistema de enseñanza y cada uno de los grados que la componen.
4. Estadísticas de las causas de la deserción escolar de acuerdo a la clasificación que se determine para los efectos de la evaluación.
5. Estadísticas de espacio físico, superficie disponible *por alumno en términos de aulas* para cada sistema educacional y para cada grado de los mismos.
6. Estadísticas de superficie de campos deportivos para cada unidad de enseñanza en cada sistema, con coeficientes de superficie en relación al número de alumnos.
7. Estadísticas de profesores en cada sistema educacional, de acuerdo a las fórmulas que correspondan a cada sistema; determinar coeficientes reales y comparar con estándares pedagógicos.
8. Estadísticas de población en edad escolar y coeficientes de absorción para los distintos sistemas.
9. Estadísticas de facilidades pedagógicas: laboratorios, talleres, medios audio-visuales, instrumentos, etc.
10. Estadísticas de construcciones escolares y deportivas consideradas en los planes.

11. Estadísticas de adquisiciones de equipos, maquinarias e instrumentos.
12. Estadísticas de stocks de capital, de acuerdo a las clasificaciones necesarias a la planificación, incluyendo la edad de los inmuebles y su vida útil de acuerdo a los estándares.
13. Estadísticas de mantenimiento y reparaciones de locales escolares y campos deportivos.
14. Estadísticas de facilidades socio-económicas: becas, alimentación (desayunos-almuerzos), vestuario, útiles escolares, alojamiento, etc.

Control de Efectividad en un Sistema de Presupuesto por Programas

Por **Sven Ivar Ivarsson**

— Docupento presentado al XVI Congreso Internacional de Ciencias Administrativas. Ciudad de México, 22-26 de Julio 1974.

— Versión en español traducida por el Centro de Documentación de ASIP.

CONTROL DE EFECTIVIDAD EN UN SISTEMA DE PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

Por Sven Ivar Ivarsson

La quintaesencia de la programación presupuestaria es que las personas de todos los niveles en la administración están forzadas a pasar por situaciones donde tienen que pensar las cosas y hacer una elección, lo que estimula la evaluación, y dirige hacia la planificación.

Esta frase suena simple y racional al mismo tiempo, pero vale la pena mencionarla porque estos hechos no caracterizan los sistemas tradicionales que utilizan la mayoría de las administraciones gubernamentales. Quizás podría decirse que durante los últimos años ha habido una tendencia general, que aunque lenta, tiende a introducir nuevos y mejores métodos de planificación. **Pero la evaluación, incluyendo el control eficaz de las actividades gubernamentales, tiene aún un largo camino que recorrer.**

El propósito de este documento es enfocar especialmente dos aspectos del control de eficiencia: ¿Qué tipo de medidas-juicios son posibles o reales a varios niveles y quién debería ser el responsable por el uso de tales instrumentos?

La primera pregunta será diferida debido a que aún se necesita un análisis y la estructuración del problema para ayudar a aquellos administradores que buscan soluciones prácticas.

Con respecto a la segunda pregunta, sobre quién debería ser el responsable dentro de la organización de tratar los diversos aspectos de la eficiencia y el control de la misma, las experiencias de Suecia en esta materia podrían ser de interés.

Una rápida mirada hacia el pasado.

El desarrollo de sistemas modernos integrados de planificación y presupuesto que ha comenzado recientemente en varios países del mundo tiene su origen en lo ocurrido en los Estados Unidos durante los años 40 y 50. Después de la Segunda Guerra Mundial el Comité Hoover desarrolló un nuevo tipo de sistema presupuestario para la administración gubernamental que deliberadamente por primera vez ponía su énfasis en producción y resultado y era un tipo de presupuesto por actividades. Muchas de sus características fueron sacadas de las empresas privadas. **En primera instancia, servía a los propósitos de dirección.**

Sin embargo, su desarrollo posterior durante los años 50 se volcó hacia una nueva pista. Se introdujo un nuevo tipo de método para planificación y presupuesto, **cuyo objetivo principal era proveer una mejor base para la toma de decisiones.** La Rand Corporation (Hitch, McKean, Novic y otros) diseñó un sistema de planificación basado en el **análisis de sistemas** para el uso práctico en el sector americano de defensa, que enfocaba la interrogante de elección entre alternativas, y que en 1963, después de sólo tres meses de preparación, fue introducido por Mc Namara en el Departamento de Defensa. En 1968, después de una preparación igualmente insuficiente, el Presidente Johnson extendió el sistema repentinamente a toda la administración federal como un PPBS. *) Posteriormente se han efectuado diversos cambios en su política, pero, hablando en general, la introducción de estos nuevos métodos no ha sido dirigida por una mano firme dentro de la administración federal como para conducirlos al éxito. Por otra parte, la base es sólida, las ideas básicas han echado raíces, y actualmente están siendo adoptadas y desarrolladas en otros países y estados. Las etiquetas pueden ser cambiadas por las autoridades u otras diferencias

*) Program Planning Budgetin System.

de cada lugar, pero las ideas que están detrás parecen ser las mismas.

Este antecedente refleja una diferencia entre “macroeconomistas sociales” y “abogados de dirección eficiente-efectiva”. **Por un lado existen los planificadores**, que son los que enfatizan la situación en la cual uno se sitúa antes de una elección entre alternativas de importancia de largo alcance, económica o políticamente. Sin duda es necesario el análisis como base para la elección óptima. **Por otro lado, existen los directivos**, que son los responsables de la dirección y del control de las actividades gubernamentales corrientes, para las cuales necesitan seguramente un buen sistema, y que saben que la efectividad necesita también de un sistema interno de planificación y presupuesto para las actividades en marcha dentro de todas las unidades organizativas en la administración, un buen sistema de contabilidad, áreas de responsabilidad, etc.

En los Estados Unidos existen a nivel estatal varios ejemplos donde se unieron estos dos aspectos formando un sistema factible. Sin embargo, a este respecto, los americanos nunca tuvieron éxito en la administración federal, lo que es una verdadera lástima ya que estos promotores hicieron sus experimentos en un escenario público donde estaba en juego la idea del Presupuesto por Programas.

La efectividad en la administración gubernamental exige que estos dos aspectos se consideren en desafío. Para los constructores del sistema académico, los mismos pueden representar mundos diferentes y atraer varios grados de interés; sin embargo tienen que estar integrados al mismo tiempo en un único sistema que dirige la administración gubernamental.

Presupuesto por Programas y las actividades establecidas

El propósito, del presupuesto por programas es aumentar la efectividad dentro del enorme sector de la sociedad que depende de o está dirigida directamente por la administración gubernamental. La atención se ha centrado teóricamente sobre todo en la importancia de aumentar la efectividad en la toma

de decisiones al más alto nivel gubernamental, y muy a menudo se ha tenido en mente tomar nuevas decisiones, p.e. decisiones con respecto a reformas, inversiones en nuevos edificios, en nuevos sistemas de armamento, o en nuevos sistemas educacionales, para lo cual es necesario un análisis profundo de las alternativas y de las consecuencias a largo plazo.

Pero, por otro lado, para este tipo de decisiones se utiliza solamente un pequeño porcentaje del presupuesto nacional anual, ya que la proporción más significativa del gasto público se utiliza para costear las instituciones ya establecidas que constantemente están manejando actividades en marcha, como ser salud pública, empleo, educación, justicia, tratamiento para delinquentes, etc. Todas estas son actividades permanentes y están expuestas al riesgo de petrificarse y burocratizarse. Para mejorar la efectividad de todas estas instituciones establecidas se necesita buena información, así como buenos sistemas de dirección. En mi opinión, una de las contribuciones más importantes que ha dado el presupuesto por programas, a la administración pública es el hecho de haber proporcionado los instrumentos de planificación y de continuación de las actividades de estas instituciones. Perdónenme por ser un poco detallista a este respecto, pero lo considero de importancia para comprender las sugerencias que vienen a continuación.

En las manos de los administradores gubernamentales se han puesto los tres siguientes instrumentos:

1. **La planificación.** En un sistema de presupuesto por programas los administradores a todos los niveles han debido hacer planes tanto a corto como a largo plazo, que incluyan costos, productos y efectos esperados (impacto), que estén basados en el análisis de los hechos históricos proporcionados por el sistema de información y en la evaluación de resultados de los programas y que consideren las alternativas. Podemos afirmar en forma definitiva que este tipo de planificación no es de aplicación general a los sistemas tradicionales de presupuesto. Por supuesto siempre ha habido algún tipo de planificación para el futuro, pero la planificación sistemática en estos términos es una innovación de importancia crítica.

2. **Los sistemas de información.** Todo plan tiene un valor limitado si no existe una continuación. Debe ponerse énfasis en la necesidad de un buen sistema de contabilidad que no solamente registre los gastos sino que también distribuya los costos a los programas, unidades organizativas, y centros de gasto (o costo), y además es importante también que el sistema proporcione a todos los niveles informes periódicos sobre hechos relevantes con respecto a la producción. Un prerrequisito necesario tanto para la eficiencia como para la efectividad es que los administradores tengan la información actualizada y corregida sobre el desarrollo de los costos y producción a efectos de poder tomar las medidas para prevenir los hechos imprevistos que exijan alguna desviación de los planes.

3. **La evaluación.** La evaluación de resultados y efectos en forma sistemática, es un deber en un sistema de presupuesto por programas y es esto lo que constituye quizás la mayor diferencia al compararlo con un sistema tradicional. Aquí tenemos terreno fértil para cambios de las instituciones establecidas. Por otro lado, tenemos que confesar que este instrumento es el menos desarrollado en el conjunto del presupuesto por programas. Para la evaluación no hay una rutina general en las instituciones establecidas sino que es parte de la planificación-proceso de toma de decisiones donde las formas pueden variar de manera significativa. En este documento daré el ejemplo de una solución que ha sido escogida en un país para implementar un tipo de evaluación en la administración gubernamental.

Un intento de demostrar el problema del control de la efectividad

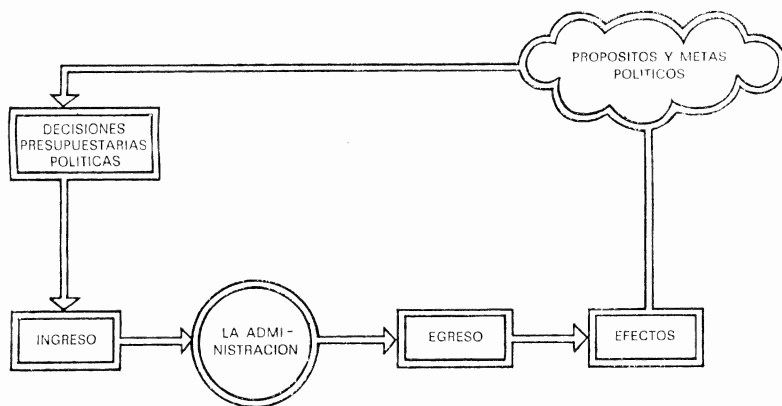
¿Qué es la efectividad? Se proclaman propósitos y metas, se fijan objetivos, se formulan tareas. Los medios para lograrlos son los programas. ¿Hemos logrado lo que nos propusimos? Si podemos estimar los logros en relación a las metas y tomando en cuenta los costos, tendremos una idea de lo que es la efectividad. Por lo tanto, si queremos evaluar la efectividad de una cierta organización gubernamental, podemos hacerlo tratando de averiguar si la misma está logrando los propósitos para los cuales fueron autorizados los programas y se dispusieron los fondos, y estos logros se consiguen en forma eficiente. Esta

definición, sin embargo, es un poco limitada. Para obtener una definición más amplia de lo que es la efectividad, debemos tener en cuenta los efectos de los programas sobre otras partes de la sociedad, y si es necesario y posible, también deberían tomarse en cuenta estos beneficios y sacrificios. En lo que sigue, por efectividad se entenderá el logro de meta en su sentido más amplio y por eficiencia (o productividad) la relación entre volumen producido y costos incurridos.

Gran parte de la frustración que la gente siente hoy en día sobre la programación presupuestaria como expectativa no realizada, se debe a las dificultades existentes para medir la efectividad. En muchos casos la causa se debe al hecho de que no se ha analizado suficientemente "la situación medida"; las expectativas eran ilusorias; se juntaron manzanas y peras en el jardín del gobierno. Se han sacrificado demasiados esfuerzos en intentos vanos por encontrar un común denominador que permita medir en cifras o cualquier otro tipo simple de medida la efectividad del gobierno. Entiendo que eso es imposible de lograr y debe olvidarse.

Gráfico 1: Indica que si queremos controlar la efectividad, debemos enfrentarnos con diferentes tipos principales de evaluación. Hay una gran diferencia entre el logro de las metas políticas y la efectividad de dirección dentro de la administración.

Gráfico 1
LOS PROPOSITOS Y METAS, LA ADMINISTRACION Y LOS EFECTOS



La pregunta de cómo controlar la efectividad en la administración gubernamental no se puede responder de una sola vez, sino que debemos dividir el problema en partes; delimitar las áreas de interés: hay grandes sectores de la sociedad en los cuales las metas no son claras pero por otro lado, hay también algunos sectores en los que podemos establecer las metas, responsabilidades y efectos muy fácilmente. Además se debe establecer claramente qué tipo de evaluación y de control podemos probar en los diferentes campos.

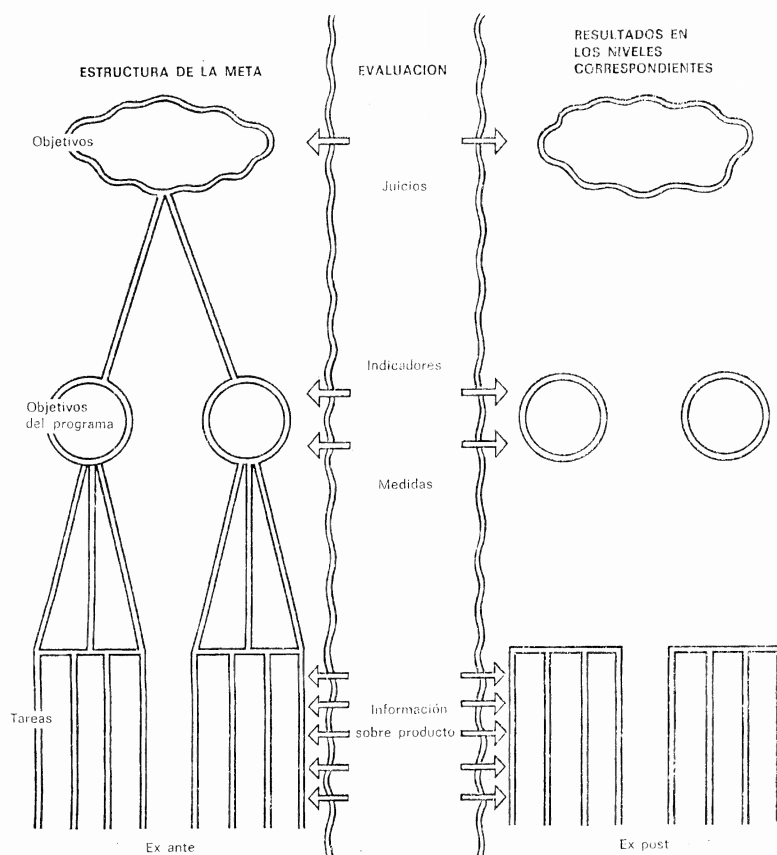
Una forma de tratar de sistematizar las estimaciones en el logro de metas es comenzando desde la estructura existente de la misma, lo que se muestra en el gráfico 2. A la izquierda podemos ver una estructura tradicional. A los más altos niveles políticos los propósitos y metas ocurren en términos generales y vagos; sin embargo, durante el procedimiento de planificación y presupuesto dentro de la administración estos se desarrollan en términos operacionales. Para los diversos sectores y oficinas hay objetivos programados y dentro de cada oficina hay unidades organizativas jerarquizadas a varios niveles, que como parte de los programas, tienen sus objetivos y tareas que se hacen lo más concreta y específicamente posibles. Al final del proceso hay un resultado de las actividades de la oficina, las realizaciones o producción, que es la que causa los efectos sobre la sociedad. Por lo tanto, la estructura de la meta para un programa puede considerarse como una cadena de medios y fines.

Ahora bien, si queremos controlar lo que está sucediendo dentro de la administración durante este proceso, es necesario ser sistemático tanto en la parte de evaluación como en la planificación del programa. Debería haber una estructura sistemática de evaluación, reflejando la estructura de la meta, a fin de describir los resultados en términos de rendimientos y efectos. Cada cuadro-evaluación debe jugar su papel a cierto nivel y para un propósito dado.

A la derecha del gráfico 2 se muestran los resultados correspondientes a la meta, y a la izquierda los objetivos y tareas en la estructura de la misma. Al nivel más bajo se tienen tareas específicas. La producción puede contarse frecuentemente en números, número de productos o servicios proporcionados por

la oficina. La posibilidad de medir la eficiencia es grande, si se tiene un sistema adecuado de contabilidad de costo. En la construcción de carreteras, servicios postales, educación, así como en la mayoría de las actividades del gobierno, es posible registrar y contabilizar las actividades y entonces la eficiencia puede medirse comparando el volumen con los costos, y si se toman en cuenta las metas que pueden haberse fijado a estos niveles, se puede incluso lograr una expresión de efectividad. Cuanto más alto subimos o agregado sea nuestro enfoque, más

Gráfico 2
EVALUACION A DIFERENTES NIVELES



débil será la evaluación de efectividad. No sólo porque a esos niveles las metas sean vagas, sino porque los efectos creados por las actividades gubernamentales —en ese rango de análisis— están bajo la influencia de otras circunstancias del exterior, ajenas a la administración de cada actividad.

Para tener una idea del logro de metas al nivel más alto, tenemos que confiar en una serie de indicadores que sean relevantes como medios de juicios generales de efectividad, que pueden darnos una respuesta aproximada a la pregunta: ¿nos estamos moviendo en la dirección correcta o no?

Es importante notar que no existen líneas de comunicación entre los diferentes niveles en la parte derecha del **gráfico 2** y tener en mente que la evaluación se debe hacer horizontalmente. El producto debe evaluarse a cada nivel **per se** y deben usarse diferentes tipos de información. No se trata sólo de un simple agregado de información productiva que sirva como medida del logro de metas, al nivel más alto siguiente. Si se agregan las medidas de eficiencia a niveles bajos, no se puede estar seguro que indiquen efectividad a niveles más altos.

Por lo tanto, a cada nivel (para cada programa, función, unidad, etc.) se le debe identificar su propio criterio para lograr la efectividad. Deberían ser un reflejo de la meta; se deben seleccionar los mejores indicadores que puedan dar una idea de como y hasta qué grado los efectos corresponden a las metas.

Un ejemplo:

Tomemos un programa hipotético, es decir, un objetivo de pleno empleo, sin inflación y con un balance adecuado en comercio exterior. Este objetivo general está representado en el gráfico 2 por el nivel más alto. En el nivel medio se pueden observar varios programas para política fiscal y monetaria así como programas de política de empleos para creación de nuevos empleos, ubicación de desocupados, entrenamiento, educación, etc. Los niveles más bajos muestran las tareas de las oficinas locales de trabajo para ubicar o dar apoyo financiero a los desocupados, etc.

Obviamente, para cada uno de los niveles se necesitan di-

ferentes medidas e indicadores que ayuden en el logro de la meta. En el nivel más bajo se puede medir la eficiencia, contando el número de personas a quienes las oficinas de trabajo han logrado ubicar en empleos permanentes. Del nivel más alto podemos obtener números que indiquen el balance de empleo en el mercado, a partir de los cuales podemos obtener indicaciones sobre la efectividad de las oficinas responsables. En los niveles aún más altos entran también en el cuadro la tasa de inflación y el balance de comercio exterior los que deben tomarse en cuenta cuando se trate de tener un juicio sobre el logro de la meta general.

Este ejemplo nos recuerda otra limitación que se aplica a los intentos de tasar la efectividad. Siempre existe un nivel más alto (y no el más alto). Cuanto más extensos sean los sectores de la administración que queremos tomar en cuenta, más pequeñas serían las partes tasables y nuestros juicios más inciertos. Esto se indica en el gráfico 3. Cuando se trabaja con un nivel bajo, en el cual las metas están a la altura de la tierra, tanto medir la eficiencia como cubrir gran parte de las áreas con una tasación de efectividad puede ser relativamente fácil. Cuanto más alto subimos en jerarquía, más limitadas serán nuestras posibilidades de no tomar más que una pequeña parte del problema de efectividad. Al nivel político, la mayor parte de la información es débil y los indicadores utilizados pueden cuestionarse fácilmente.

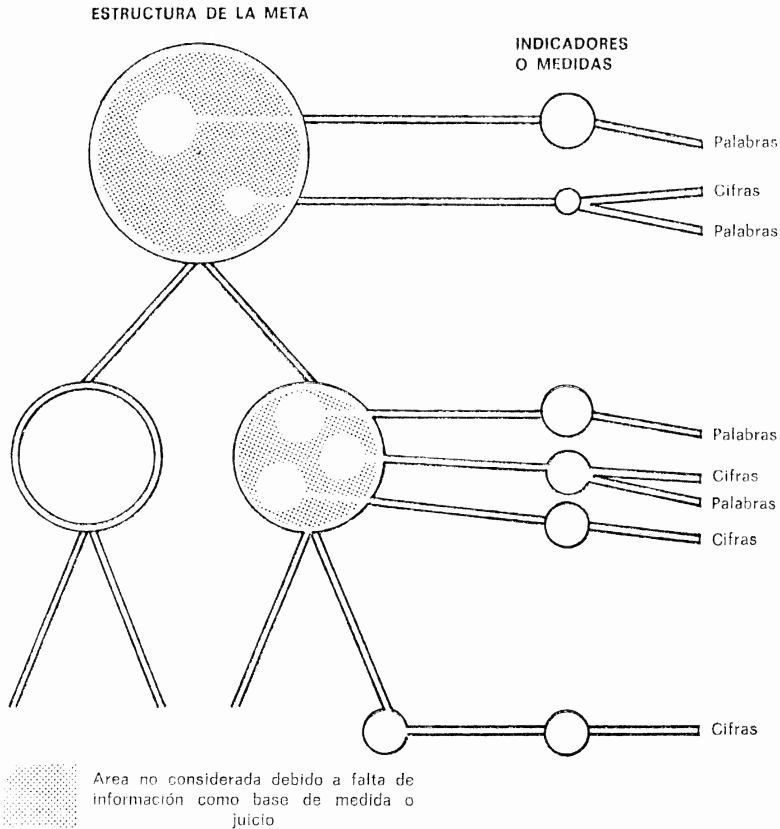
Otro ejemplo:

¿Cuándo se debería realizar el control de efectividad en una administración gubernamental?

Tomemos como ejemplo la proposición de una reforma social que se refiera a brindar tratamiento dental gratis para toda la comunidad. Esta es una iniciativa política; y supongamos que ha sido preparada por el Departamento de Salud y Bienestar. Está comprendida dentro de un sistema de presupuesto por programas en el que se ha hecho un tipo de análisis sobre costo-beneficio y se han considerado varias alternativas. Después de tomada la decisión política en el Parlamento, la oficina a cargo del tratamiento dental es responsable por la ejecución de la reforma.

Gráfico 3

MEDIDAS E INDICADORES QUE CUBREN GENERALMENTE TODOS
LOS ASPECTOS A NIVELES ALTOS



A los efectos del control de efectividad el trabajo de aislarse de la pregunta si fue o no una sabia decisión, si correspondía a las necesidades de la gente y a sus deseos. La respuesta, si existe, a estas preguntas sólo podrá darse después de una tasación de los efectos de la reforma en la labor política y eventualmente incluso durante un período de elecciones. Obviamente esta no es una interrogante que tengan que manejar los administradores, pero existe el problema de la dirección. ¿Se planificó adecuadamente la reforma? ¿Está bien dirigida la

administración? ¿Corresponden los efectos sobre la salud pública y la distribución del ingreso a las metas o a las intenciones de los que tomaron decisiones? Aquí tenemos un amplio campo que nos ofrece varias posibilidades para obtener medidas e indicadores de eficiencia y efectividad. La reforma es una parte permanente del sistema de bienestar, que tiene un alto costo monetario y que, como cualquier otra actividad del gobierno, es parte del sistema de planificación y presupuesto. El sistema de información registra la producción de las clínicas dentales y los costos; los jefes de las clínicas son responsables de los resultados. Tenemos que controlar la eficiencia de sus dentistas (número de solicitudes, etc.) así como la efectividad de las clínicas en el cumplimiento de su parte del programa (elevar la salud dental dentro de su área). La oficina supervisa la efectividad de las clínicas —¿están produciendo los efectos sobre la salud pública al paso deseado?— y se debe identificar los indicadores.

Conclusión:

En la mayoría de los casos es relativamente fácil obtener las medidas de la realización y eficiencia, las que, sin embargo, no pueden agregarse sólo a los niveles altos. Es necesario encontrar indicadores adecuados que puedan utilizarse como base para la tasación del logro de la meta, para cada nivel en su estructura.

He tratado de describir un aspecto del problema de medidas en una forma poco sofisticada, ya que este no es el lugar adecuado para profundizar en el estudio de los diversos métodos posibles. Sin embargo, aprovecharé esta oportunidad para establecer mi firme creencia de que una de las cosas más importantes es el abstenerse a introducir modelos complicados de evaluación como parte del sistema corriente. El hábito de controlar la eficiencia y la efectividad debería extenderse a toda la administración gubernamental. Es necesario que este control se haga en términos simples y que el personal a todos los niveles esté involucrado. Por supuesto, que existen varios problemas complicados que para solucionarse requieren métodos complicados. Pero si existe la necesidad de efectuar un análisis del costo-beneficio u otros métodos sofisticados, éste

debería dejarse para los verdaderos especialistas que han sido entrenados especialmente para esas técnicas, ya que los "aficionados" en evaluación pueden poner en peligro el sistema completo fácilmente.

En un sistema de presupuesto por programas se construyen en forma natural varios tipos de control de efectividad a todos los niveles. Esta es una parte del sistema de dirección donde la responsabilidad se divide por programas, subprogramas, centros de costo, etc. En teoría, al menos, la estructura jerárquica debería garantizar el control necesario. Un buen sistema de información debería cuidar que se observen las omisiones y que las experiencias sean de valor para los que planifiquen en el futuro, lo que teóricamente parece, ser un círculo casi perfecto. Pero aunque todo esté funcionando de acuerdo al modelo ideal, alguien tiene que estar a cargo de vigilar las actividades desde afuera. ¿Quién debería plantear las interrogantes?

Evaluación externa

Se han discutido varias formas de evaluación externa de efectividad en muchos documentos y Suecia ha experimentado una de estas formas un tanto única desde 1968. Al menos desde el punto de vista del marco organizativo y de métodos de trabajo.

Al mismo tiempo que en 1968 se iniciaron los experimentos suecos respecto a la programación presupuestaria a nivel de institución, se tomó una decisión con respecto al control externo de efectividad, dentro del campo global del gobierno. Las razones fueron:

- El rápido crecimiento de la administración gubernamental. Había necesidad de una efectividad mayor y económica.
- El desarrollo del sistema sueco de presupuesto por programas para planificación, dirección y control de las oficinas gubernamentales había comenzado desde 1963, y durante el mismo había comenzado a formarse la firme creencia, de que si a las oficinas se les dieran metas

más específicas y una libertad mayor para utilizar los medios para lograr las metas, también sería necesario implementar alguna forma de control externo a fin de seguir y evaluar sus actividades.

- La convicción de que en el sistema tradicional de presupuesto existían insuficiencias, también hizo que se tuviera en cuenta el hecho de que el control de gastos, que se estaba realizando en la forma de una auditoría financiera, era insuficiente. El cambio radical del comportamiento administrativo en un sistema de presupuesto por programas, debería reflejarse también en la auditoría. El nuevo pensamiento parecía ser una "torta a medio cocinar" si la auditoría tomaba en cuenta solamente el ingreso y el gasto y no la producción, costo y efectos.
- El rápido crecimiento de las actividades gubernamentales había hecho que la auditoría financiera, realizada centralmente, fuera de efectividad limitada. Una reforma de la auditoría estaba atrasada.

Así, en 1968 la oficina central sueca de auditoría de la administración gubernamental, la Oficina Nacional de Auditoría (Nacional Audit Bureau - NAB), formó un esquema totalmente nuevo. La auditoría financiera que había realizado previamente la NAB fue transferida a un número de pequeñas oficinas de auditoría y aquella retuvo solamente la supervisión de esas oficinas. A cambio, a NAB se le dio la tarea de realizar la auditoría de efectividad en todas las oficinas gubernamentales suecas.

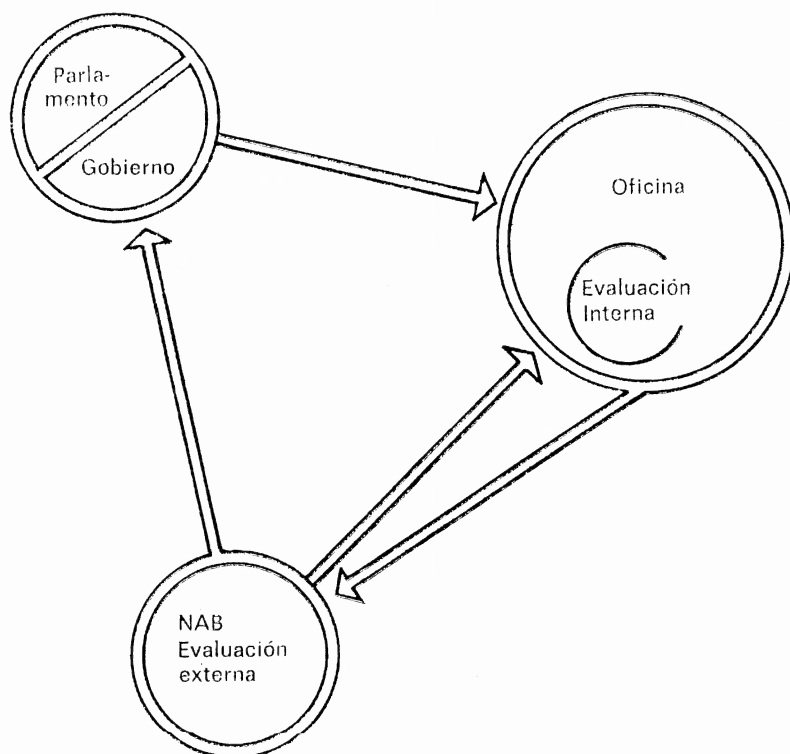
El propósito es doble:

- 1) NAB tiene que realizar el control de efectividad como evaluador externo que debería dar información al gobierno con respecto al estado de efectividad dentro de las instituciones. A este respecto NAB juega el papel de reportero de información que puede ser de valor como base para las decisiones de gobierno. Es también una auditoría en el interés del público en general.
- 2) La nueva auditoría no debería estar dedicada a la búsqueda

de errores, debería ejercer una tarea constructiva. Su misión debería ser la de dar ideas e impulsos a fin de aumentar la eficiencia y la efectividad sobre la base de un análisis cuidadoso y de evaluación. No tiene autoridad para dar directivas o de interferir directamente de alguna forma con la dirección y su propósito es llegar a un acuerdo con los directivos con respecto a qué pasos y medidas deberían tomarse.

Gráfico 4

PAPEL DE LA EVALUACION EXTERNA



NAB - Objetivos y operaciones

NAB podría llamarse una "oficina externa de evaluación" que realiza revisiones sistemáticas de todas las instituciones

del gobierno y otras actividades. (NAB también tiene otros deberes; entre otras cosas, es responsable del desarrollo de un sistema general de contabilidad, de producir proyecciones financieras y estadísticas, para la contabilidad del gobierno central, etc. Estas tareas no se tratan en este trabajo).

En su plan de operaciones NAB se ha fijado como objetivo el haber revisado al menos una vez, todas las instituciones gubernamentales u otras áreas de importancia económica, antes de 1977. Cada una de estas "revisiones" puede consistir en una serie de informes que cubran varios campos, actividades y partes de la administración de la misma.

Los pasos de la revisión son:

- 1) Recolección de conocimiento en colaboración con la institución bajo revisión.
- 2) Análisis.
- 3) Discusiones constructivas con la institución a fin de acordar recomendaciones para el futuro.
- 4) Informes.

Al obtener la información, se utilizan tanto las fuentes de publicaciones, como las entrevistas; todos los hechos se verifican con la institución; el almacenamiento sistemático de documentación se hace para el "follow-up" y los análisis futuros. De este análisis deberían resultar sugerencias y recomendaciones para elaborar un programa sobre las medidas a tomar a fin de lograr mejoras, para discutirla con un grupo de representantes de la agencia e intentar llegar a un acuerdo con respecto a las medidas a tomar. En muchos casos este acuerdo se formaliza en un documento especial firmado por el Director de la institución y el NAB.

Generalmente la institución es receptora del informe, enviándose una copia del mismo al gobierno, para su información. Si no se logra un acuerdo sobre las recomendaciones, el informe puede enviarse al gobierno para que tome las medidas necesarias.

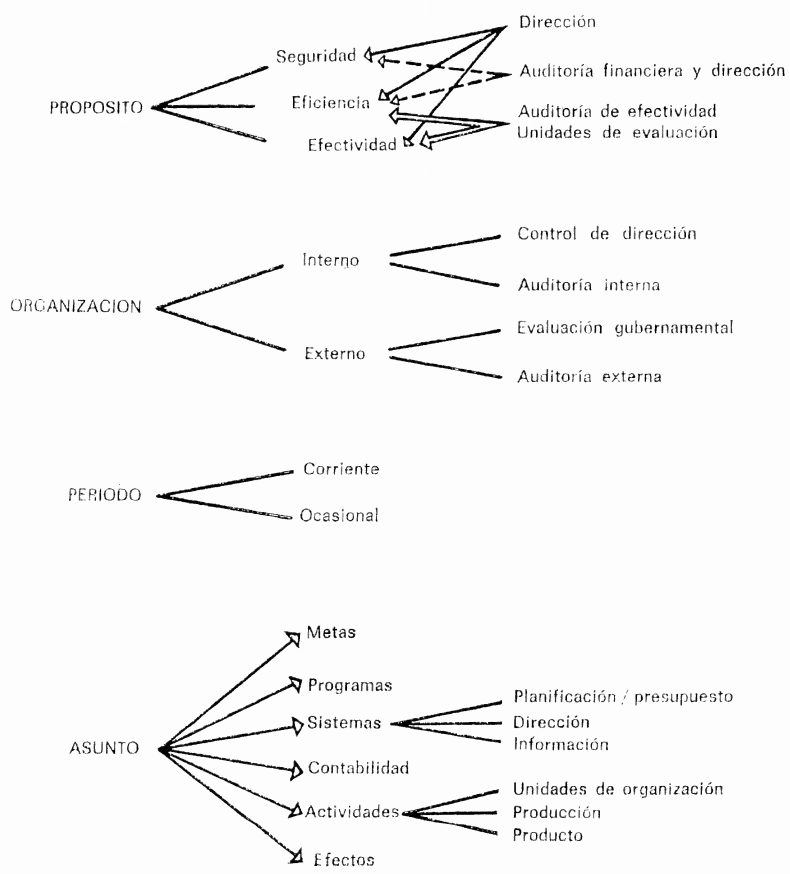
¿Cuán efectivo es este procedimiento? Sin duda, podría notarse al principio un cierto recelo o incluso estupefacción dentro de las instituciones, ya que venían auditores que no les importaban ni los libros ni la contabilidad. En cambio a las instituciones se les preguntaba qué estaban haciendo y los resultados que habían logrado. Por supuesto, se planteó la interrogante sobre la competencia de los auditores. 1) Sin embargo, después de un primer tiempo, la incertidumbre se desvaneció. Los auditores de efectividad no hacían generalmente preguntas técnicas (en temas en que la gente de la institución podía decir: "Nosotros sabemos más sobre esto"), sino que se ceñían a las preguntas fundamentales sobre logro de metas, administración, dirección y efectos. Después de algunos años de experiencia se puede decir ahora que este tipo de evaluación se mira con respeto. Dos factores han sido de importancia: Primero que el trabajo que se realiza es en nombre del gobierno y segundo que la prensa le ha dado una atención considerable a los informes. Se debe notar que debido a la tradición y legislación suecas, todos los documentos escritos dentro de la administración gubernamental —con algunas excepciones específicas implantadas por la ley— son abiertas al público. Igual sucede con los informes del NAB, lo que, por supuesto, puede tener efectos positivos y negativos. Los titulares pueden crear un clima frío a los auditores al realizar éstos su trabajo. Pero, en general, ambos hechos han reforzado la auditoría y subrayado la importancia de cooperar, así como de realizar las acciones apropiadas a las sugerencias efectuadas por los auditores.

Tipos de sugerencias. Un tipo común de recomendaciones es que la agencia misma realice una revisión de sus propias formulaciones de metas, inicie discusiones internas e instrumentalice sus objetivos, programas, tareas, etc. Hay recomendaciones estrechamente relacionadas para mejorar los sistemas de planificación, presupuesto y no solamente el "follow-up" dentro de la institución. A fin de llevar a cabo dichas recomendaciones la oficina designa frecuentemente grupos de trabajo con la participación de consultores. NAB puede seguir este trabajo, pero no tomar parte activa en dichos grupos que se han inicia-

1) En muchos casos los consultores se usan para interrogantes especiales. El personal de NAB tiene generalmente un grado académico en administración de empresas, economía o ciencias sociales.

do dentro de la institución para el desarrollo e implementación de sus sistemas de administración. Esto se debe a dos razones principales: una es la independencia de la auditoría, y otra el temor de comprometer muchos recursos al costo de demorar la revisión en otros ámbitos e instituciones.

Gráfico 5
ASPECTOS DEL CONTROL



A veces la evaluación termina con una interrogante sobre las metas que se han fijado. Cuando hay decisiones políticas involucradas, no se dan recomendaciones pero sus aspectos

se envían al gobierno como material, que podría contribuir como base para decisiones futuras.

Métodos. La literatura internacional o las prácticas en este campo no han servido como ayuda. La filosofía básica de la efectividad de la auditoría de NAB se basó en un libro publicado en 1971. "Forvaltningsrevision i staten" (Una versión inglesa condensada: "Efectividad de la auditoría", ha sido publicada). Se está realizando un estudio más detallado de los principios para la tarea práctica.

En general se podría decir que la "revisión a nivel de la institución trata de cubrir los siguientes aspectos:

- Análisis de las metas: ¿Cómo mira la institución sus metas y corresponden éstas a la interpretación de los auditores?
- Revisión de los sistemas de dirección: ¿Tiene la institución sistemas aptos para la planificación, presupuesto, control y "follow-up" de sus actividades que funcionen? A este punto se le presta siempre mayor atención.
- Actividades: Se prueba la eficiencia y la efectividad de varias unidades de organización, se estudia la administración, y las estadísticas de producción, etc.
- Efectos: ¿Cómo trata la institución el problema de la evaluación? ¿Y cuáles son los efectos en relación con las metas?

¿Hasta qué profundidad llega el análisis? Esto depende de indicaciones del problema que se encuentren durante el estudio de factibilidad que precede al análisis. Se prepara un proyecto de plan de estudio, que incluya un plan detallado de trabajo. Sin embargo, hay dos partes obligatorias: debería de haber siempre un análisis de la meta en términos generales y un análisis de los sistemas de administración para dirección e información.

Ejemplos de las métodos:

Durante el estudio de la Dirección Nacional de Teléfonos (National Telephone Board con 40.000 empleados), se encontró que los costos de administración iban aumentando rápidamente y que un cambio efectuado en la organización algunos años antes, había disminuido la eficiencia. Los costos del servicio de mantenimiento, que constituyen un ingreso importante en telecomunicaciones, también aumentaron misteriosamente. Se logró un acuerdo con el Director General de la Dirección de Teléfonos, para que ellos, conjuntamente con una firma consultora, comenzaran un proyecto para revisar completamente la organización, lo que ha sido hecho ya. Se ha delineado una sugerencia para reducir la administración central a 1.500 empleados y el Parlamento ha aceptado el nuevo plan de organización para la Dirección que significa una descentralización de las responsabilidades económicas. También a consecuencia de este análisis, NAB comenzó un proyecto referente a los costos de mantenimiento. Tan pronto fue posible detectar los puntos débiles, se llegó a un acuerdo con la Dirección en el sentido de que la propia institución continuara con el estudio. De hecho, se han suscrito una serie de acuerdos similares, que tienen que ver con diversos problemas, tales como el sistema de planificación de personal, el control en los negocios y la extensión de los servicios telegráficos.

Al revisar la Dirección de Navíos y Navegación se ha utilizado un acercamiento a un sistema de análisis. Los efectos sólo pueden evaluarse si las actividades de la Dirección se toman en cuenta en interacción con otros elementos del sistema de transportes. Así, se han considerado no sólo los caminos por mar y muelles, sino también los sistemas de ferrocarriles y autopistas; se han realizado estudios especiales de análisis de sistemas con respecto al sistema de transporte en el norte de Suecia y en los glaciares del Báltico. El sistema de análisis es útil generalmente cuando una institución no produce servicios o productos en el sentido usual sino que su misión es intervenir en la sociedad con reglas o directivas (tales como actividades de seguridad de tránsito o planificación regional).

Hasta el momento sólo me he referido a las revisiones de

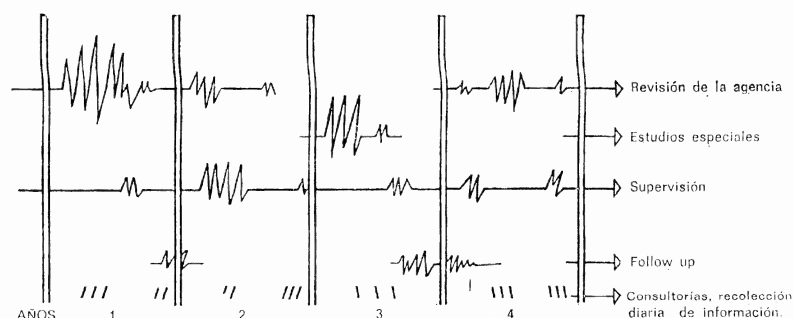
instituciones que fueron realizadas por NAB, que representan el propósito principal del trabajo de NAB. Pero estas actividades están rodeadas de otros tipos de proyectos que también constituyen vínculos con el sistema del control externo de efectividad realizado por NAB. Esto se muestra en el **gráfico 6**. La figura trata de mostrar que la auditoría de efectividad es una actividad permanente utilizando varios medios.

Como ejemplo se pueden tomar las actividades de auditoría que NAB ha realizado con respecto a la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (Swedish International Development Agency — SIDA), durante los últimos años.

- 1) Durante dos años se ha estado realizando la revisión de la Agencia y se discute detenidamente el problema complejo de las metas e intenciones del Parlamento. Este ha expresado que la ayuda sueca debería concentrarse en ciertos países y en ciertos campos y que la meta debería ser lograr el máximo efecto de desarrollo.

Gráfico 6

FLUJO DE ACTIVIDADES PARA AUDITORIA DE EFECTIVIDAD EN UNA AGENCIA



El análisis discute hasta qué punto pueden lograrse estos objetivos, y condena algunos hechos sobre el aumento de áreas seleccionadas como apropiadas para la ayuda sueca.

También establece los riesgos en la producción de SIDA de operaciones de ayuda con respecto al aumento de carga administrativa y costos elevados. El efecto de estos dos hechos principales entorpecerán las posibilidades de SIDA para producir asistencia para el desarrollo a un nivel de calidad deseado.

- 2) Paralelamente a esta revisión se han hecho estudios especiales referentes a la eficiencia administrativa de SIDA al tratar la cooperación con instituciones de Naciones Unidas.
- 3) Otro proyecto tiene que ver con las actividades de información de SIDA al público sueco, que es de gran importancia para que los contribuyentes estén dispuestos a apoyar los programas de ayuda y se han preparado recomendaciones detalladas sobre un plan de mejoras tendientes a aumentar la efectividad de la información, que ha sido aceptado por SIDA.
- 4) Se ha realizado una encuesta del sistema interno de control dentro de la administración central de SIDA (con la ayuda de un contador contratado como consultor).
- 5) Asimismo, se ha realizado un estudio extenso de la ayuda total proporcionada por Suecia a Tanzania. Los estudios de campo —alrededor de tres meses/hombre— incluyen entrevistas con representantes del gobierno de Tanzania, estableciéndose la cooperación con la Auditoría Suprema de Tanzania (Tanzanian Supreme Audit). Los estudios del programa de desarrollo del servicio de agua incluyeron la inspección de las fuentes de agua en las faldas del Killimanjaro, las tuberías, las fuentes y los canales de concreto para proporcionar agua al ganado de las aldeas. Se estudiaron las actividades de SIDA con respecto a la forestación en Tanzania y se planteó la interrogante sobre si debería haber sido un deber de SIDA nivelar el desarrollo entre las plantaciones y la manufactura industrial dentro de la forestación. Se examinó también el programa de entrenamiento vocacional y se estudió la posibilidad del establecimiento de una escuela de secretariado. Luego se evalua-

ron los logros de la oficina local de SIDA en Tanzania. El informe emitió juicios sobre la efectividad de la labor de SIDA con respecto a la ayuda al país receptor y se hicieron recomendaciones tanto de carácter general como en especial con respecto a la ayuda futura a los diversos proyectos y programas de desarrollo.

Resumen

En cada sistema de presupuesto por programas, es de gran importancia tener algún control de efectividad dentro del mismo sistema formando parte de la dirección. He tomado esto como un hecho y por lo tanto este tema lo he tocado sólo ocasionalmente; he concentrado el tema en el control de efectividad como una forma de evaluación externa. Lo que se muestra en este documento son los medios que pueden aplicarse para que la evaluación externa sea realizada por una institución gubernamental bajo la forma de una auditoría de efectividad.

Este control es un proceso continuo; las formas, la intensidad y la regularidad, pueden variar, pero es esencialmente un flujo continuo de actividades que se planifican y realizan en tal forma que deberían garantizar que toda la administración gubernamental esté cubierta por este tipo de control, dentro de ciertos límites y cuyo propósito es el control y el mejoramiento de la efectividad. El flujo de actividades se puede describir como sigue:

1) **Revisiones.** La base para la auditoría de efectividad es analizar la administración con las "revisiones a nivel de institución". Esta revisión debería dar una base para enjuiciar la efectividad y debería ser lo suficientemente profunda como para dar ideas e impulsar el mejoramiento. La revisión no es un esfuerzo aislado; los conocimientos están envejeciendo rápidamente en una administración cambiante. Por lo tanto el objetivo de las actividades de evaluación debe, mantenerse a un nivel satisfactorio de conocimiento. Así, la revisión sistemática no tiene limitación en el tiempo.

2) **Estudios especiales.** Paralelamente a la revisión sistemática se hacen ejecuciones **ad-hoc**. Tales proyectos pueden ini-

ciarse debido a eventos ocurridos, o puede ser un estudio sobre una cierta función común a muchas instituciones. También puede ser un estudio que incluya un sector completo de la administración gubernamental.

3) **Supervisión.** Como parte del control de efectividad y por razones de seguridad, NAB ejerce la supervisión sobre la autoría interna, que se realiza en las instituciones.

4) **Almacenamiento de datos.** Los datos de importancia para emitir juicios sobre la efectividad de la institución se reúnen y guardan periódicamente en los centros de documentación de NAB.

5) **Consultas.** Los contactos personales que se establecen durante las auditorías, son el comienzo de las consultas diarias de la institución sobre varios asuntos, las que, sin embargo, no deben extenderse a la participación en la implementación de proyectos.

6) **Follow-up.** En forma de rutina se hace un control periódico de los acuerdos referentes a las medidas que deben tomar las instituciones.

7) **Diálogos.** Es necesario un diálogo continuo entre NAB y los Directivos de las instituciones con respecto al estado de efectividad de la institución, al procedimiento de los programas de mejoras, etc. y se deben realizar diálogos de este mismo tipo con representantes de los departamentos de gobierno.

La auditoría de efectividad se realiza a través de proyectos que tienen objetivos claros y limitaciones respecto a tiempo y costos y cuyo propósito es defender la productividad del trabajo de auditoría. Sin embargo, este proyecto de acercamiento no debe dejar de lado el hecho de que la auditoría es una actividad continua. NAB está, si no físicamente, casi continuamente trabajando en cada institución. Para juzgar la efectividad de la auditoría misma es importante establecer esta visión de amplitud.

Obviamente, este cambio de la idea de una auditoría vieja y tradicional a una más progresiva y dinámica, se ha realizado

con problemas, ya que el camino no siempre es tan sencillo y tranquilo como parece cuando se habla teóricamente sobre la filosofía sobre la cual se basó la labor de evaluación.

En primer lugar, hay muy pocas reglas y criterios en que apoyarse que se opongan al casi simple control de legalidad. Los problemas de valor son mayores; las metas políticas y los objetivos son usualmente tan vagos que hay bastante lugar para interpretaciones y discusiones, lo que puede ayudar a que nos inclinemos a evitar las cuestiones que son políticamente álgidas.

En segundo lugar, la teoría de las técnicas de evaluación está aún en pañales como muchos autores (p.e. Alice Rivlin, Charles Schultze) han señalado.

En tercer lugar, la falta de una teoría estricta y de métodos de evaluación puede tentar al auditor a ir más lejos dentro de su papel de mejorar la administración interna de la institución y así podría llegar a intervenir más directamente en la administración, pasándose de los límites aceptado en el clásico "papel de no interferencia" del auditor. Esto es causa de problemas si el personal de auditoría no tiene la sensibilidad necesaria y plantea una exigencia especial en el reclutamiento de gente inteligente y sensitiva y en el entrenamiento del personal para los temas de auditoría. Por un lado debemos lograr que las instituciones introduzcan cambios, y por el otro lado el auditor debe tratar de no estar muy involucrados en las soluciones. Es siempre función de la institución y de su responsabilidad, decidir sobre su propio desarrollo. La auditoría de efectividad sólo puede actuar como "catalizador" y tratar de que se realicen las mejoras. Sin embargo, es un papel estimulante y tiene su propio desafío. El trabajo es usualmente duro pero los beneficios del mismo en el sentido de ver cómo comienzan a moverse las organizaciones burocráticas rígidas, abriéndose a las mejoras, paga por los "arañazos y canas" que se obtienen en el camino.

Comentarios de conclusión

No hay solución mejor sobre cómo controlar la efectividad en la administración gubernamental; cada sistema de control

debe adaptarse a las circunstancias especiales de cada país-históricas, constitucionales, políticas, directivas, psicológicas. Yo sólo he tratado de contribuir a la discusión señalando la experiencia sueca en este campo y la razón por la cual todo podría ser de interés es porque Suecia ha tenido un comienzo temprano en programación presupuestaria y hasta el momento es uno de los pocos países que ha ejercitado en la práctica el control de efectividad en la forma de auditoría. Una oficina especial de evaluación, la Dirección Nacional de Auditoría (National Audit Bureau) tiene la tarea de realizar este control y es responsable del desarrollo de sus métodos. El propósito de este trabajo es dar una idea sobre cómo se diseña y cómo funciona este marco. No ha sido mi ambición, sin embargo, dar una revisión completa del problema de evaluación.

El Dr. Sven Ivar Ivarsson fue Jefe del Departamento de Control de Efectividad del National Audit Bureau de Suecia. Actualmente es funcionario del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Irak.

Propuesta de un Modelo Metodológico para la Investigación Sistemática del Complejo de Empresas Públicas en Países de América Latina *

Aplicación a un Caso Concreto

Bernardo Kliksberg

* La versión original del presente trabajo fue preparada por el autor en el marco del Proyecto Ven-534 de las Naciones Unidas. No se solicitó la aprobación previa de las Naciones Unidas ni del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, por lo tanto el trabajo no tiene carácter oficial y no representa necesariamente el punto de vista de estas organizaciones.

PROPUESTA DE UN MODELO METODOLOGICO PARA LA INVESTIGACION SISTEMATICA DEL COMPLEJO DE EMPRESAS PUBLICAS EN PAISES DE AMERICA LATINA

APLICACION A UN CASO CONCRETO

Bernardo Kliksberg *

* El autor es Doctor en Ciencias Económicas y Administrativas (Universidad Nacional del Uruguay), Licenciado en Administración, Contador Público, Licenciado en Sociología (Universidad Nacional de Buenos Aires). Ha ocupado la máxima jerarquía académica: Profesor Titular, en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Buenos Aires, la Licenciatura en Sociología de la misma Universidad, la Universidad del Salvador (Argentina), etc. Es Consultor del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, de las Naciones Unidas, y de la Organización Internacional del Trabajo. Ha dictado Seminarios y conferencias para los cuerpos docentes de Facultades y Escuelas de Administración y Contaduría en Universidades Nacionales de Argentina, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Perú, Uruguay y Venezuela. Es autor de numerosas obras y trabajos, buena parte de ellos empleados como bibliografía en diversas Universidades y centros de estudios superiores en Administración de América Latina. Entre sus obras figuran: El pensamiento organizativo. Del taylorismo a la teoría de la organización (Editorial Paidós); Administración, subdesarrollo y estrangulamiento tecnológico. Introducción al caso latinoamericano (Editorial Paidós), Aportes para una Administración Pública Latinoamericana (comp. en colaboración con Pedro José Madrid, Editorial de la Biblioteca de la Universidad Central de Venezuela), Cuestionando en Administración (comp. Editorial Paidós).

I. Puntos de Partida

1. Las empresas públicas tienden a cumplir un rol de importancia creciente en las estructuras económicas de diferentes países de América Latina. Tienen actualmente una significación decisiva en diversos aspectos estratégicos de la actividad productiva de dichos países. Aportan un porcentaje importante de la inversión fija total, proveen una proporción considerable de la oferta de una serie de bienes y servicios básicos, absorben una porción relevante de la mano de obra ocupada, buena parte del gasto público se ejecuta a través de ellas. En términos concretos puede constatarse por ejemplo, que sumaban en 1969 el 43% de la cifra total de ventas de las 30 mayores empresas industriales y de servicios públicos de la Argentina; generaban en 1968 el 50% de la producción petrolera de Colombia; representaban en 1967 el 29,9% de las ventas totales de las industrias manufactureras de la República Dominicana; aportaban en 1968 el 25% de las ventas de la Siderurgia Venezolana (1).

2. Sin embargo a pesar de la relevancia objetiva de la empresa pública, existe en diversos países un agudo desfazaje entre el desarrollo de su complejo de empresas públicas, y el desenvolvimiento de las investigaciones sistemáticas relativas a dicho complejo. En este desfazaje se encuentran probablemente algunas de las causas de los problemas de eficiencia que presenta el sector. La posibilidad de estructurar criterios de acción técnica sólidos que aporten a la mejora de la productividad, requiere en este campo como en cualquier otro, contar con información significativa apropiada sobre los aspectos esenciales del comportamiento de la organización sobre la que se quiere actuar. Esa información sólo puede ser aportada por investigaciones de fondo de la empresa pública en América Latina, y al respecto existe un acentuado vacío.

3. La superación del vacío actual, entraña un primer pro-

(1) Datos mencionados en "Las Empresas Públicas: su significación actual y potencial en el proceso de Desarrollo". Boletín Económico de América Latina, Primer Semestre de 1971, CEPAL, ONU, donde puede encontrarse nutrida evidencia empírica sobre la significación de la empresa pública en América Latina.

blema de alta complejidad. La empresa pública es una unidad organizacional de características peculiares, que requiere para ser aprehendida científicamente el diseño de metodologías de investigación que consideren sus especificidades. Surge por tanto como prelación a la ejecución de programas de investigación concretos, la necesidad de realizar un esfuerzo epistemológico que permita la construcción de modelos metodológicos adecuados para el caso. Por otra parte, dado que el tipo de investigación que tiene mayor urgencia es aquélla orientada a la identificación de elementos que puedan servir de basamento para la elaboración de técnicas que permitan elevar la eficiencia de la empresa pública, se hace necesario que las metodologías a diseñar enfatizen este aspecto.

4. El presente trabajo tiene por finalidad exponer la propuesta de un modelo metodológico que pueda cumplir los objetivos buscados en la realidad latinoamericana. El modelo fue originalmente concebido con referencia a un caso concreto: el complejo de empresas públicas de Venezuela. La Comisión de Administración Pública de Venezuela tiene entre sus prioridades de trabajo contribuir a la mejora de la eficiencia del sector de empresas públicas del país, y proveer elementos para el diseño de políticas de gestión del sector que maximizen su aporte en términos de los objetivos nacionales. Para llegar a formular recomendaciones técnicas concretas de la solvencia necesaria, la Comisión se fijó realizar una investigación de fondo del complejo de empresas públicas, a través de una unidad especializada en empresas públicas creada en su seno. El presente modelo metodológico formó parte del instrumental científico preparado para la realización de dicha investigación.

5. El modelo expuesto, se propuso: en primer término especificar con precisión los posibles objetivos de la investigación; en segundo término, explicitar algunas de las principales dificultades y peligros existentes en el plano metodológico para la conformación de un instrumento de investigación adecuado y sugerir elementos para su superación; en tercer lugar, desarrollar un modelo metodológico aplicable al caso y, finalmente, emplear dicho modelo para estructurar un posible programa de contenidos de la investigación.

6. Si bien el modelo está referido a Venezuela, y desde ya los países con amplios sectores de empresas públicas de América Latina presentan especificidades de todo orden, tienen también rasgos comunes de suma importancia en cuanto hace al problema de la empresa pública. Esa circunstancia y el nivel de abstracción al que se plantea el modelo permiten suponer su posible utilidad, con las adecuaciones del caso, para la investigación del sector de empresas públicas en otras realidades latinoamericanas.

7. Cabe puntualizar que el trabajo presentado tiene varias limitaciones. No se propone tratar exhaustivamente el problema, sino llamar la atención sobre el mismo y presentar una propuesta al respecto que pueda servir de estímulo para la profundización del debate que es necesario se realice en este campo, y conforme con aporte concreto a dicho debate. Dados los límites fijados en cuanto a las metas, la elaboración se autocircunscribe en todos los temas tratados a puntos estimados centrales dejando de lado otros también incluíbles en el análisis. Por las restricciones del caso se ha optado además por una presentación esquemática de los aspectos conceptuales fundamentales en lugar de efectuar un desarrollo detallado de la temática.

II. Objetivos específicos de la investigación proyectada

8. El conjunto de empresas públicas de Venezuela, constituye un fenómeno social de alta complejidad, cuyo comportamiento concreto, viene determinado por multitud de variables de diversa índole. Cabe hipotetizar legítimamente que como todo fenómeno social su conducta no es errática, sino que presenta regularidades, y que las mismas tienen orígenes causales a su vez sistemáticos. Se presenta entonces como primer objetivo de la investigación la necesidad de construir un modelo explicativo del comportamiento del sistema de empresas públicas del país, tanto a nivel global como de sus componentes, que abarque las dimensiones fundamentales de ese comportamiento.

9. En segundo término, dado que lo que se persigue no es un aporte especulativo sino obtener un tipo de conocimiento que conduzca en definitiva a una acción concreta sobre las empresas públicas del país la investigación proyectada ha de cen-

trarse, en la detección de las variables de mayor relevancia en relación a su eficiencia (2).

10. En tercer término, contando con el modelo explicativo antes citado, y el diagnóstico de variables estratégicas mencionado, la investigación programada se hallaría en condiciones de abordar sólidamente la estructuración de recomendaciones dirigidas a actuar sobre esas variables, en función de un aumento de la eficiencia de las empresas y el sector.

III. Problemática Metodológica

11. ¿Cuál es la metodología adecuada para abordar la construcción de un modelo explicativo del comportamiento del complejo de empresas públicas venezolano?. La elección de una metodología científica, se hace tomando en consideración como una de las premisas fundamentales, la naturaleza íntima del objeto sujeto a estudio. En este caso, el fenómeno a investigar, presenta dos atributos estructurales fundamentales. En primer término se caracteriza por su historicidad. El complejo, no es ahistórico, sus rasgos centrales no son invariables, ha surgido y se ha desarrollado en el marco del proceso histórico global del país, y cada uno de sus aspectos vitales, tiene historicidad, es decir, es posible registrar múltiples incidencias del proceso histórico sobre ellos. A su vez, el complejo, ha contribuido a modelar el curso mismo del proceso histórico. En segundo término, el complejo de empresas públicas, tiene como atributo esencial, su multidimensionalidad. La empresa pública, es un fenómeno que al constituir parte plena y activa del proceso histórico global es sujeto y objeto, de los subprocesos en curso en las dimensiones principales de este proceso. Como resultado, de ese intercambio la empresa pública presenta entre sus dimensiones fundamentales las siguientes:

a) Una dimensión económica: aspectos decisivos del comportamiento de las empresas públicas son determinados o condicionados, por la evolución de la economía y las decisiones de

(2) En adelante se llamará a ese tipo de variables: "variables estratégicas".

orden macroeconómico. A su vez la empresa pública gravita considerablemente en la economía venezolana. En 1969, la inversión bruta de las empresas públicas representó el 30,4% de la del conjunto del sector público, y en el período 1965/69, el gasto de la administración descentralizada que representaba el 46,8% del gasto del sector público fue ejecutado en un 45,6% por las empresas públicas (3).

b) Una dimensión política: el complejo de empresas públicas forma parte del conjunto de la administración pública. Como tal es incidido en facetas centrales de su conducta, por el desenvolvimiento del proceso político del país.

c) Una dimensión antropológica: las empresas públicas viven en el marco de una determinada "atmósfera cultural". Entendemos por tal una extensa y rica serie de construcciones culturales respecto a la empresa pública generadas por diversos estratos de la opinión pública, en forma espontánea o dirigida. Ellos contienen desde mitos populares, hasta elaboraciones ideológicas. Esta "cultura" de la empresa pública va también, a condicionar e influir de modo importante sobre sus acciones.

d) Una dimensión jurídica: la empresa pública constituye una entidad jurídica. Como tal su campo de acción está delimitado en diversos aspectos, por las normas del marco jurídico global que le son aplicables, y por la juridicidad especial creada por el Estado para su funcionamiento. El entorno jurídico, circunscribe sus alternativas de comportamiento.

e) Una dimensión sociológica: las empresas públicas constituyen una organización de seres humanos. Por ende presentan una estructura social propia. Se conforman en su interior grupos de diversos órdenes, que se trazan sus propios objetivos, y diseñan estrategias específicas para lograrlos. Dichos grupos interactúan entre sí, e integran a su vez agrupaciones formales o informales, más amplias del contexto social global. Aspectos im-

(3) Datos mencionados en "Informe sobre la reforma de la Administración Pública Nacional", República de Venezuela, Comisión de Administración Pública, Caracas 1972. Tomo I, pp. 322-326.

portantes de la dinámica de relación de estos grupos, están centrados en la obtención de fuentes de poder interno en la organización. Este complejo sociológico, va a formar parte gravitante del proceso que genera finalmente las conductas organizativas concretas.

f) Una dimensión administrativa: la empresa pública es al mismo tiempo, un intento de combinar una serie de recursos, humanos, tecnológicos, de capital, etc., por medio de determinados módulos organizativos, para obtener de ellos un rendimiento maximizador, en términos de las metas fijadas. El dispositivo administrativo intenta predeterminar y racionalizar en todos los aspectos, su comportamiento concreto.

12. La empresa pública es pues un fenómeno de naturaleza histórica y multimensional. La naturaleza histórica, impone ciertos requerimientos a la elección de metodologías. Quedan descartadas aquéllas que trabajen sobre la base de un modelo estático de análisis; el complejo de empresas públicas ha de ser enfocado en todo momento como proceso de desarrollo dentro del marco más amplio del proceso histórico global. No habrá pues un modelo teórico aplicable a cualquier circunstancia, sino modelos específicos propios de las grandes etapas del proceso histórico del país.

13. La adopción como premisa de la historicidad del comportamiento de la empresa pública, pone también en tela de juicio aquellas metodologías, que intenten trasladar mecánicamente al caso venezolano, modelos teóricos explicativos de comportamientos de empresas públicas, desenvueltas en realidades históricas muy diferenciadas como las propias de los países desarrollados, tipo de traslado que se ha practicado reiteradamente en relación a los países en desarrollo.

14. La noción de la multidimensionalidad del fenómeno empresa pública, permite aclarar y evitar un error cometido con frecuencia. La caída en un "reduccionismo metodológico", como lo constituye el análisis de la empresa en una sola de sus dimensiones suponiendo que en ella se agota lo esencial del análisis.

15. El reduccionismo metodológico, ha tomado principalmente la forma de un reduccionismo administrativo. En numerosas ocasiones se ha encarado el estudio del sector de empresas públicas, planteando como único frente del análisis, la investigación de sus aspectos administrativos. Han actuado como estímulos para esta actitud, el peso de los corrientes pragmatistas en el campo de la administración pública, y la errónea idea de que el aumento de eficiencia buscado, puede lograrse actuando exclusivamente a ese nivel. La estructura multidimensional del fenómeno determina como se ha puntualizado, que su comportamiento, y por ende sus probabilidades de eficiencia vengan determinadas por todas las dimensiones citadas incluida la administrativa, pero no exclusivamente por ella. En consecuencia, el reduccionismo administrativo, puede conducir a recomendaciones formales, en la práctica condenadas a existir como meras fórmulas carentes de vigencia real.

16. La asunción de la noción de multidimensionalidad impide también la caída en "parcialismos metodológicos", como los constituidos por la realización del análisis en solamente algunas de las dimensiones necesarias. El comportamiento de la empresa pública sólo será inteligible en su integridad, totalizando el análisis al conjunto de las dimensiones especificadas.

17. La conjunción de las nociones de historicidad y multidimensionalidad, invalida las aproximaciones metodológicas que intentan aprehender el fenómeno, considerándolo una mera "caja negra" con una relación de input-output, circunscrita, con el contexto. Las empresas públicas, no tienen una relación limitada a unas pocas variables de enlace con el contexto, forman parte activa del proceso histórico mismo, y mantienen con él una relación de componentes del proceso a proceso, y no de "caja negra" a entorno.

18. La estructura del fenómeno empresa pública requiere pues en síntesis el diseño de una metodología de análisis, que asuma por lo menos tres premisas básicas:

—La concepción de la empresa, como proceso en el proceso, es decir, como desarrollo realizado en el marco de la evolución

histórico global comprensible sólo a la luz de su integración a ese marco.

—La noción de las diferentes dimensiones fenoménicas que componen su naturaleza.

—La idea de que solamente totalizando metodológicamente esas dimensiones, e historizándolas, se podrá acceder a un modelo explicativo satisfactorio de su comportamiento, por cuanto él mismo es la resultante de esa totalidad historizada.

IV. Un problema a agregar: las relaciones entre las dimensiones

19. Se puntualizó que el diseño de una metodología de investigación del fenómeno empresa pública requería la aprehensión previa de su estructura íntima. Queda al respecto abierta una importante cuestión. El fenómeno aparece como multidimensional, pero qué tipos de relaciones se dan en la realidad entre sus diferentes dimensiones? La respuesta constituye un elemento imprescindible para la construcción de un modelo de análisis metodológico adecuado.

20. La evidencia empírica disponible, permite emitir una serie de hipótesis al respecto:

a) Las dimensiones coexisten, en todo momento. La empresa pública no aparece nunca como un fenómeno que se realice en una o varias de las dimensiones citadas, no presentándose otras. Existe una continua coexistencia simultánea, de todas las dimensiones.

b) Las dimensiones no se presentan en la realidad empírica con el mismo peso en cuanto a su incidencia en la determinación del comportamiento de la empresa pública. Existen entre ellas relaciones de preponderancia. Hay dimensiones que gravitan en mayor medida, y en consecuencia, definen el ámbito potencial de desarrollo de las de menor gravitación. Puede hablarse pues de dimensiones "enmarcadoras" de otras dimensiones.

c) Queda un solo recurso para precisar las relaciones de "enmarcamiento", apelar al material empírico existente en cuanto a comportamiento de empresas públicas, en el caso venezolano. El mismo permite diferenciar las siguientes relaciones de "enmarcamiento":

—Los fenómenos económicos y políticos, aparecen como los de mayor gravitación en la definición de la línea básica de comportamiento de la empresa pública. Pueden considerarse el ámbito, de mayor poder de enmarcación. Su dinámica, ha de producir pues una serie de hechos, que han de actuar sobre las otras dimensiones, condicionando sus posibilidades de producción de hechos, e incidiendo directamente en la misma.

—En un segundo nivel de poder "enmarcador", pueden ubicarse los fenómenos de las esferas antropológicas y jurídica. Son condicionadas por la dimensión económico-política, pero a su vez condicionan a las restantes dimensiones.

—La dimensión sociológica de la empresa pública, su estructura, de relaciones sociales, se desenvuelve en el ámbito delimitado por todas las dimensiones anteriores. Así los fenómenos de lucha por el poder interno, han de darse en el marco de posibilidades fijado por las dimensiones referidas.

—La dimensión estrictamente administrativa, aparecería como la de menor poder enmarcador. La constituyen un conjunto de fenómenos formalizados, cuyo real desarrollo, va a depender en alto grado de los sucesivos enmarcamientos anteriores.

d) Las relaciones de enmarcamiento no suprimen un hecho básico. Dentro de los marcos delimitados por la preponderancia de las otras dimensiones, cada dimensión tiene su propia dinámica de desarrollo. Es decir, en ella se dan hechos, procesos, relaciones, interacciones, que tienen sus propias leyes de regularidad. Existe lo que podríamos denominar "independencia fenoménica condicionada" de las dimensiones.

e) Las relaciones de preponderancia, no implican que entre las dimensiones reine un tipo de relación unilateral. Las dimensiones, influídas, ejercen a su vez incidencia sobre las prepon-

derantes. El peso de dicha acción no es enmarcador como en el caso inverso, pero existe y va a incidir en el proceso de producción de fenómenos que se dé en las dimensiones preponderantes.

f) El fenómeno empresa pública, como cualquier fenómeno complejo no se comporta de manera rígida. Las relaciones de preponderancia entre las diversas dimensiones pueden alterarse coyunturalmente. La dimensión sociológica, puede resultar en determinadas situaciones más gravitante para la conducta final que la política, por ejemplo. Lo que se ha tratado de describir son las relaciones tendenciales entre las dimensiones, que aparecen como su línea de relación a largo plazo, al margen de variaciones circunstanciales.

g) Las relaciones entre las diversas dimensiones no tienen porque ser necesariamente armónicas. Además de "inversiones de las preponderancias tendenciales", pueden existir "conflictos de preponderancia" coyunturales. Verbigracia, en la dimensión económico-política pueden producirse hechos que impulsan en determinado sentido el comportamiento de la empresa pública, y sin embargo, pueden darse en la dimensión administrativa, hechos contradictorios con dicho sentido. Se plantea que a largo plazo, las relaciones de preponderancia han de decidir qué hechos incidirán. Las relaciones entre las dimensiones, no son pues automáticas, se establecen a través de procesos de influencia que pueden generar continuamente contradicciones.

21. El comportamiento de la empresa pública, es producido pues por la totalidad historizada constituida por el conjunto de sus dimensiones, a través de un proceso en donde cada una de ellas genera sus propios fenómenos pero en el marco condicionante de las dimensiones que la enmarcan. Al margen de variaciones coyunturales en estas relaciones, el largo plazo es definido por esta dinámica continua, de la "independencia condicionada" de las dimensiones y su subordinación al "enmarcamiento".

22. Esta visión de la estructura del fenómeno empresa pública elimina dos peligros frecuentes en el ámbito metodológico. Por un lado, la caída en un "sectarismo" metodológico, en donde aceptándose la existencia de diversas dimensiones, se

estudian en forma aislada, sin atender a sus interrelaciones, salvo a un nivel muy genérico, dejando de lado así de hecho, aspectos claves de la dinámica del fenómeno. Por otro lado, la "indiscriminación metodológica", actitud que surge cuando se acepta la multidimensionalidad, pero se supone que las interrelaciones entre las dimensiones son ajerárquicas, indistintas en cuanto a su poder gravitante. Ello conduce a modelos ambiguos carentes de fuerza explicativa y predictiva.

V. Propuesta de un modelo metodológico

23. Caracterizada en líneas generales la estructura del fenómeno empresa pública, puede intentarse ahora avanzar hacia la proposición de un modelo metodológico para su análisis. La elaboración deberá partir de la existencia de las diversas dimensiones descritas. Se propone, para captarlas, trabajar con un modelo que funcione en base a una idea insomórfica en el plano teórico a la estructura de realidad del fenómeno: la noción de niveles de análisis.

24. Dadas las diferentes dimensiones del fenómeno se empleará para abordarlo un modelo constituido por diferentes niveles de análisis, pertinente cada uno de ellos a la dimensión respectiva del fenómeno. Se efectuará una excepción. Dado su poder enmarcatorio definitorio, las dimensiones económica y política se considerarán en un sólo nivel de análisis. Existirán entonces las siguientes niveles de análisis de la empresa pública venezolana:

- Económico/político
- Antropológico
- Jurídico
- Sociológico
- Administrativo

25. Cada nivel de análisis se desarrollará bajo una doble óptica:

—Determinar las relaciones de la dimensión con las demás; en cuanto a sus calidades de enmarcada o enmarcadora, en tér-

minos concretos de las variables, fenómenos, y procesos, en que se materializan las relaciones de enmarcación.

—Aprender las leyes específicas de comportamiento propias de la dimensión examinada.

26. En todo el análisis, los hechos observados no han de verse como la "cosa estática", sino en proceso, lo que implica estudiarlos en sus relaciones y condiciones de interacción en cada momento, teniendo como marco de fondo de referencia, el proceso histórico venezolano.

27. En cada nivel, han de enfatizarse los aspectos del análisis que permitan localizar y estudiar en profundidad, las variables estratégicas en relación a la eficiencia, generadas en el área de la "independencia fenoménica condicionada" de la dimensión respectiva.

28. El conjunto de los análisis, han de ser totalizados en un nivel integrador, que llamaremos: modelo explicativo del comportamiento de la empresa pública venezolana. A ese nivel, también se formulará una totalización de las variables estratégicas actuantes en relación a su rendimiento.

29. La aplicación del modelo de los niveles de análisis, exigirá contar como base, con una tarea interdisciplinaria activa y continua, para la resolución de los problemas de interrelación entre niveles y totalización que plantea, y para toda su instrumentación.

30. Se desenvolverá a continuación, sobre la base del modelo metodológico esbozado, el esquema básico de contenidos, del posible programa de investigación.

VI. Esquema básico de contenidos

31. El desenvolvimiento de los diversos niveles exigirá la resolución previa de dos problemas conceptuales incidentes en todos ellos:

a) Una definición adecuada de qué debe entenderse en Venezuela por empresa pública.

b) Una delimitación de los contenidos del concepto "eficiencia" de la empresa pública.

32. En el nivel de análisis económico-político, se comenzaría por el nivel más general, necesario para las elaboraciones posteriores, que sería la construcción de un marco histórico explicativo de las principales determinantes económico-políticas, del surgimiento y desarrollo de las empresas públicas en América Latina. A continuación se estudiaría el mismo tipo de proceso en el caso de Venezuela, referenciándolo al entorno más global anterior. En tercer término, se examinarían las funciones del sistema de empresas públicas en la coyuntura económico-política presente del país. En este aspecto, se programa describir adecuadamente el complejo y a posteriori hacer una doble lectura de la realidad: investigar las intenciones del Gobierno respecto al sector (investigación de políticas) y las conductas efectivas de las empresas (investigación de resultados). Finalmente se procura determinar las principales variables estratégicas respecto al rendimiento, detectables en este nivel de análisis.

33. Los puntos centrales a abordar serían:

a) Análisis histórico del surgimiento y desarrollo de las empresas públicas en América Latina.

a.1 Etapas de la economía, tipos de Estados, y surgimiento y desarrollo de las empresas públicas.

a.2 Funciones históricas concretas cumplidas por las empresas públicas, en los diferentes contextos históricos:

a.2.1 En relación a la empresa privada.

a.2.2 En relación al desarrollo nacional.

a.2.3 Otras funciones.

b) Análisis histórico del surgimiento y desarrollo de las empresas públicas en Venezuela:

b.1 Etapas de la economía, tipos de Estado, y evolución del complejo de empresas públicas.

c) Funciones del complejo de empresas públicas en la coyuntura económico-política actual de Venezuela.

c.1 Descripción del complejo:

c.1.1 Localización y caracterización organizativa y económica de las empresas.

c.1.2 Clasificación: — Institucional
— Económica
— Sectorial

c.1.3 Incidencia del complejo en la economía:
— Ingresos y gastos
— Aporte a la formación de capital
— Valor agregado bruto
— Efecto ocupacional
— Efecto tecnológico
— Incidencia en las balanzas comercial y de pagos
— Magnitud comparada en relación a las empresas privadas

c.1.4 Tipos de mercados en que actúan las empresas públicas.

c.2 Políticas del Estado en relación a las empresas públicas.

c.2.1 Política global

c.2.2 Política presupuestaria

c.2.3 Política financiera

c.2.4 Política de mercados, precios y tarifas

c.2.5 Política tecnológica

c.2.6 Política de inversiones

c.2.7 Política de control

c.3 Funciones efectivamente cumplidas por las empresas públicas:

c.3.1 En relación a la empresa privada

c.3.2 En relación al desarrollo nacional

c.3.3 Otras funciones

d) Determinación de variables de naturaleza económico-política estratégicas en relación al desarrollo y eficiencia del complejo de empresas públicas en su conjunto y de sus empresas.

34. En el nivel de análisis antropológico, se desarrollarían a efectos de determinar la "atmósfera cultural" en que vive la empresa pública venezolana y sus consecuencias, los siguientes puntos:

a) Imágenes, actitudes y opiniones, hacia la empresa pública en:

- a.1 Núcleos de poder
- a.2 Sectores estratégicos de opinión pública
- a.3 Opinión pública global
- a.4 Sectores internos de la empresa pública

b) Determinación de variables de índole antropológica, estratégicas en relación a la eficiencia.

35. En el nivel jurídico se examinarían aspectos centrales del marco jurídico que rodea a la empresa pública en Venezuela. Tales:

a) Tendencias seguidas en materia de tipificación jurídica de las empresas. Opciones existentes, criterios de selección empleados, causas.

b) Instrumentos jurídicos regulatorios de las empresas. Características fundamentales. Condicionamientos que implican.

c) La relación jurídica, Gobierno-Empresas.

d) Determinación de variables jurídicas estratégicas respecto a la eficiencia.

36. En el nivel sociológico, se diferenciarían dos grandes estructuras de relación: Gobierno/empresa pública y relaciones internas en la empresa pública. Se ha delineado un programa

que parte de la enfatización como centro de las relaciones sociológicas de los procesos de poder, procurando por ende su estudio sistemático. El diseño de temas, obedece a una técnica de análisis de los fenómenos de poder organizacionales denominada: "Método del análisis estratégico" (4). La técnica actúa procurando cumplir las siguientes etapas analíticas: 1) caracterización de los grupos con intereses diferenciados existentes en el proceso; 2) determinación de las estrategias de cada grupo; es decir, de los métodos manifiestos y no manifiestos que emplea para lograr sus objetivos; 3) características del proceso de lucha por el poder; 4) captación de las limitaciones autoestablecidas a la lucha. En base a esos elementos se propone examinar:

a) Relaciones Gobierno/Empresa

a.1 Identificación de sectores de poder "reales" en relación a la empresa pública venezolana:

a.1.1 En el Gobierno

a.1.2 Los administradores de la empresa pública.
Caracterización. Orígenes.

a.1.3 Grupos de presión, institucionales, informales y coyunturales, incidentes

a.2 Estrategias:

a.2.1 De los sectores de poder gubernamentales:

— La dualidad: rentabilidad vs. objetivos no utilitarios

— Estrategias sociológicas desarrolladas para lograr los objetivos

a.2.2 Estrategias del núcleo de los administradores:

(4) El método es presentado y aplicado por Michel Crozier en "El fenómeno burocrático". Ediciones Amorrortu, Buenos Aires, 1969.

— Equilibrio de objetivos contrapuestos
(5)

a.2.3 Estrategias de otros núcleos de poder.

b) Relaciones internas en la empresa pública:

b.1 Diagnóstico sociológico del personal

— Determinación de atributos fundamentales: distribución por sectores, sexo, escolaridad, edades, antigüedad, dedicación.

b.2 Políticas reales vigentes en materia de personal:

— Selección; capacitación; promoción; estabilidad; remuneración; participación.

b.3 Grupos en pugna.

b.4 Núcleos conflictivos (nómina meramente ejemplificativa):

— Nivel de salarios

— Estabilidad

— Promoción

— Comunicación

— Participación

— Realización en la tarea

— Desajustes entre los puestos formales y los roles reales

(5) El tema de los objetivos contrapuestos del administrador, es tratado a nivel global con detalle y precisión, en "Mejoramiento de la rentabilidad de las empresas públicas en los países en desarrollo" (ST/ECLA/Conf. 35/L.8), trabajo preparado por la División de Administración Pública de las Naciones Unidas. Allí se previene contra la simplista visión de que "la administración de las empresas procura maximizar la rentabilidad o cumplir con las metas del plan", que según se manifiesta, "al juzgar por las observaciones en el terreno y por casos conocidos", "parece mas bien una racionalización de la realidad que una interpretación válida de ella", y se precisa que "en general la motivación de la gestión administrativa sigue siendo la de satisfacer a la autoridad supervisora, salvaguardar la autonomía de la empresa, asegurar su viabilidad, asegurarse la permanencia en los cargos, ascender, y ganarse aprobación" (págs. 28/29). La propuesta es investigar esta temática en el caso del administrador de empresas públicas venezolanas.

- “Creación de trabajos”
- Deserción potencial
- Actitud básica hacia la empresa

b.5 Estrategias:

- Grupos laborales vs. grupo administrador
- Otros sectores en pugna

c) Determinación de variables sociológicas estratégicas en cuanto al rendimiento.

37. En el nivel administrativo, se plantea analizar en primer término, los aspectos administrativos de la relación regulatoria existente entre el Gobierno y las empresas. A posteriori, se propone examinar las áreas fundamentales de actividad de las empresas, diferenciándolas en: fijación de objetivos, dirección general, financiera, producción, comercialización, administración, investigación y desarrollo. Finalmente se programa el estudio de los resultados de la gestión, y la identificación de las variables estratégicas para la eficiencia.

a) Estructura de relaciones regulatorias.

a.1 Contenidos formales:

en materia de:

- fijación de objetivos
- información
- supervisión (presupuestaria, funcional, jerárquica)
- coordinación
- evaluación
- retroalimentación

a.2 Deficiencias en la estructura formal

a.3 Deficiencias en la estructura real (nómina ejemplificativa):

En la transformación de los objetivos generales en específicos.

Contradicciones de objetivos: explícitos y no explícitos; de diferentes organismos; corto, mediano y largo plazo.

Eficiencia de la información.

Capacidad de procesamiento y uso de la información en el Gobierno.

Posibilidades efectivas de supervisión.

Grado de coordinación real.

Validez de los criterios de evaluación y eficiencia de los organismos de control.

a.4 Tipología de empresas, a partir de la relación regulatoria "real" vigente:

Empresas tipo "feudal"

Empresas tipo "dependiente"

Empresas tipo "orientadas"

Otros tipos

b) Areas de actividad:

b.1 Fijación de objetivos:

Sistemas diseñados

Aplicación

b. Dirección General:

Diagnóstico del potencial tecnológico de la Dirección.

Sistemas formales y reales en materia de:

— Estructura general de organización

— Asignación de recursos

— Información para la Dirección superior

— Control

b.3 Areas operativas:

Sistemas formales y reales, e índices de eficiencia en las áreas de:

- Financiera
- Producción
- Comercialización
- Administrativa
- Investigación y desarrollo

b.4 Examen de resultados de la gestión:

Determinación de resultados en términos de eficiencia

Análisis de causas:

- estructurales
- coyunturales
- de gestión

c) Determinación de variables administrativas estratégicas en relación a la eficiencia.

38. Correspondería finalmente, para completar la construcción de un modelo explicativo del comportamiento de la empresa pública venezolana, totalizar el conjunto de los resultados de las investigaciones anteriores, en un nivel integrador. En ese nivel, se resumirían mediante una elaboración adecuada, las variables estratégicas actuantes, en lo concerniente a la eficiencia.

39. Contando con ambas totalizaciones, la investigación podrá ingresar en la etapa de formulación de recomendaciones concretas. La indagación debería para ello cubrir tres etapas sucesivas:

a) Reformulación de objetivos “deseables” para el complejo de empresas públicas de Venezuela y cada una de sus componentes, en función de la situación del país.

b) Prognosis en base al modelo explicativo estructurado de variables estratégicas, probablemente incidentes en relación a las metas “deseables”.

c) Estructuración de recomendaciones prácticas, destinadas a accionar sobre las variables estratégicas incidentes con dirección a la producción de comportamientos organizacionales que aporten a la consecución de las metas “deseables”.

El Gasto Público y el Empleo: Algunas Consideraciones Preliminares

Lic. Manuel Uribe Castañeda *

* Licenciado en Administración de Empresas (México - 1964); Master en Administración Pública (Harvard - 1965); Master en Economía (Harvard - 1968). Desde junio de 1974 ocupa el cargo de Oficial Mayor de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social del Gobierno de México, en virtud del cual tuvo la responsabilidad de presentar el trabajo que se publica en la reunión nacional de técnicos y funcionarios responsables de los presupuestos públicos, celebrada en México en Agosto de 1975. Experto en temas de economía general y monetaria, tiene vasta experiencia en la docencia y en tareas ejecutivas y de asesoría en ellos. Trabajó en el Banco de México. Fue economista del FMI entre 1967 y 1970. Integró el Comité Asesor del Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal del Gobierno de México (1971).

EL GASTO PUBLICO Y EL EMPLEO: ALGUNAS CONSIDERACIONES PRELIMINARES 1)

Por Lic. Manuel Uribe C.

Los problemas que dieron origen a este trabajo fueron: primero, el de determinar cual había sido la influencia de los modelos de crecimiento económico en las medidas de política económica de los países subdesarrollados, especialmente, en cuanto al impacto en el gasto público y el empleo; y, el de determinar cuales bases explicativas debían formar parte de un modelo analítico de crecimiento del producto en su relación con el empleo. Por lo tanto, el objetivo de trabajo que guió la elaboración de esta investigación fue, el de formular un modelo generalizado del empleo a partir del análisis crítico de los modelos de crecimiento.

Este trabajo, por otro lado, adolece de las siguientes limitaciones: a) las conclusiones se formulan en base a argumentos cualitativos, sin apoyo empírico, debido a la falta de datos e información estadística desagregada y representativa; b) los

1) El autor agradece la participación en la elaboración de este escrito al Lic. Luis E. Gutiérrez Santos y al Dr. Luis R. Casillas.

resultados son poco específicos, planteándose más interrogantes que respuestas, sugiriéndose las direcciones para el esfuerzo futuro en la elaboración de medidas de política económica basadas en marcos conceptuales más verídicos.

La estructura del trabajo es la siguiente: primeramente se plantea la influencia que los modelos de crecimiento han tenido en los sistemas concretos de toma de decisiones públicas en los países subdesarrollados. En segundo lugar, se hace una síntesis histórica de la evolución de los modelos de crecimiento en cuanto a su trato del capital humano. Tercero, se propone una función de producción explicativa del caso mexicano que sirve de base a la cuarta sección: descripción del modelo de empleo generalizado. Finalmente, se presentan los resultados de este trabajo de investigación.

— I —

LA FORMULACION PRESUPUESTAL Y EL EMPLEO

Si bien el esquema de la teoría del capital ha venido evolucionando en los últimos diez años, los sistemas de información de la mayor parte de los países continúan respondiendo a los conceptos anteriores de inversión. En primer término, la contabilidad económica continúa enfatizando la inversión bruta fija y la relación entre ésta y el producto interno bruto como los indicadores más pertinentes de la tasa de formación de capital. Implícitamente, la tasa de crecimiento del producto interno bruto se sigue utilizando como la medida más explícita del desarrollo, sin que hayan evolucionado correlativamente mediciones paralelas de distribución del ingreso y otras estadísticas referentes al bienestar. 2)

Por otro lado, no se han desarrollado suficientemente los sistemas de evaluación del gasto público en recursos humanos y, por lo general, las clasificaciones económicas del presupuesto de gasto dividen a éstos en corrientes y de inversión; sin hacer mayor énfasis relativo entre aquellos gastos de fomento

2) Por ejemplo, disminución de manifestaciones antisociales, de la contaminación ambiental, etc.

a la formación del capital físico y a la elevación de la calidad del capital humano. En el gasto corriente se incluyen partidas como, los sueldos y salarios a maestros, campañas de adiestramiento de la mano de obra, sanitarias y de alimentación infantil que, posiblemente, debían clasificarse como gastos de capital, pues vienen a mejorar el acervo personal de la nación. En los gastos de inversión se incluyen casi exclusivamente obras materiales y adquisiciones de equipo de capital. También, en el caso de los presupuestos de algunos países, la división no es clara, conteniendo el presupuesto de inversiones algunos gastos corrientes que corresponden a capitalización en recursos humanos pero que, de acuerdo con la clasificación tradicional del gasto no se justifican como inversión.

En el caso de México, se ha llegado a una sub-división más propicia del gasto que la tradicional, al hacerse explícito el rubro de gasto social que contiene los principales elementos de la inversión en recursos humanos. Sin embargo, la significación económica de este gasto social no siempre se entiende con claridad y, en algunos sectores, se considera necesario por razones políticas o porque es justo o humanitario, sin que se trate de denotar sus beneficios económicos, como, por ejemplo, su impacto en la productividad. Esto, ha permitido que cuando hay reajustes financieros se tienda a reducir fuertemente y de manera indiscriminada esta clase de gastos, ante las presiones de grupos que los consideran no directamente productivos o que rinden frutos a muy largo plazo, cuando en realidad adecuadamente clasificadas, evaluadas y depuradas, estas erogaciones públicas aparecerían productivas a corto plazo. Más aún, como se verá más adelante, la falta de un equilibrio razonable entre la inversión física y la inversión en recursos humanos, tiende a generar una deformación estructural del capital que limita, paulatinamente, las tasas de crecimiento del producto y del empleo, acentuando las desigualdades en la distribución del ingreso.

Es probable que la aplicación de una estrategia global de desarrollo podría ser obstaculizada por las imperfecciones y la falta de evolución en la metodología de la contabilidad nacional, la clasificación presupuestal, y los programas de evaluación de inversiones, tanto del sector público, como del sector privado.

Conviene por tanto, trabajar en el desarrollo de esos marcos conceptuales.

— II —

LOS MODELOS DE CRECIMIENTO

Hasta los primeros años de la década pasada la literatura económica neoclásica sobre los problemas del crecimiento se caracteriza, en general, por el énfasis que da a la relación entre la tasa de crecimiento del producto y la tasa de acumulación del capital físico. Esta corriente neoclásica surge en los países más desarrollados, a partir de los escritos de los clásicos, pero especialmente, en los trabajos de Jevons, Menger, Walras y Pareto. La preocupación de estos últimos economistas en cuanto al crecimiento dirigió la atención de los economistas de este siglo a las manifestaciones del proceso económico, y no a las causas del mismo. Así, empezamos nuestro análisis de la teoría moderna del crecimiento, a partir del clásico trabajo de Harrod en 1939 "An Essay in Dinamic Theory" 3), trata más un problema teórico que uno derivado de la realidad.

-
- 3) **Economic Journal**, vol. 49, 1939 p.p. 14-33. No obstante que convencionalmente se consideran los trabajos de Harrod y de Domar como iniciadores de la teoría moderna del crecimiento, existen, por otro lado, otras líneas importantes de pensamiento sobre el crecimiento óptimo originados en los trabajos de F. P. Ramsey y J. V. Neumann que, desafortunadamente, no vamos a tratar en este ensayo debido a limitaciones de espacio. El primero resolvió el problema de optimización en la acumulación del capital a través de la maximización de la integral del consumo **per capita**. Su solución se centra en determinar la trayectoria máxima de la acumulación del capital en base a la solución de la ecuación diferencial de Euler. Este problema, que tradicionalmente se soluciona mediante el cálculo clásico de las variaciones, últimamente se ha resuelto con el método del principio de maximización de Pontryagin; véase F. P. Ramsey, "A Mathematical Theory of Saving", **Economic Journal**, (1928), y L. S. Pontryagin, **etal**, **The Mathematical Theory of Optimal Processes**, (Nueva York, 1962). Von Neuman, por otro lado, resuelve el problema de la expansión máxima de un sistema económico en donde existen una matriz de actividades inter-conectadas, y más procesos de producción que bienes. Por tanto, la solución es implícita en cuanto a que hay una trayectoria máxima de expansión (el turnpike Theorem). Esto equivale a la igualdad de la tasa de crecimiento de la economía y la tasa de interés; véase J. V. Neuman, "A Model of General Economic Equilibrium", **The Review of Economic Studies**, (1945-1946).

Las bases del modelo de Harrod están dadas, primero por una fracción constante del ingreso que se ahorra ($a = A/Y = \text{Ahorro/Producto Nacional Bruto}$) o sea, el **multiplicador Keynesiano** $1/a$; segundo por el **acelerador**, dado por una razón constante capital producto ($k = K/Y$); y por último, por la tasa de crecimiento de la población (n), que al incluir el cambio tecnológico (m), se conoce como la tasa natural de crecimiento ($n + m$), que define la barrera a largo plazo a la tasa de crecimiento del producto. La primera interrogante que se plantea Harrod es: ¿Qué tipo de crecimiento implica que tanto el coeficiente de ahorro como la relación capital-producto sean constantes? 4) Si definimos la tasa de crecimiento del producto $g = a$ la tasa proporcional de crecimiento del producto tenemos

$$g = \frac{Y}{Y} = \frac{Y}{K} \frac{K}{Y} = \frac{a}{k}, \text{ dado que } a Y = K.$$

Harrod llama a a/k la tasa garantizada de desarrollo. Y aquí es donde se presentan los problemas que han interesado a tantos economistas. ¿Qué pasará si las expectativas de los inversionistas no se llevan a cabo? En otras palabras que pasa si la tasa esperada de crecimiento g^* no es igual a la tasa expost de crecimiento g . Considérese el caso de $g^* > g$, esta situación haría que g fuese mayor que g^* , haciendo pensar a los inversionistas que subestimaron la tasa de crecimiento. Lo contrario también resultaría: si $g^* < g$ entonces la g sería menos que la g^* esperada, dejando las expectativas de los inversionistas sin satisfacer. Esto se puede plantear de la siguiente manera:

$g =$ según si $g^* = a/k$, que es el principio del problema de la inestabilidad de Harrod, también conocido como “el problema del filo de la navaja”. Ahora, ¿Qué sucederá si la tasa garantizada de crecimiento es diferente a la tasa natural de crecimiento? Si estas dos tasas son iguales la economía vive feliz. Si a/k es menor que la tasa natural de crecimiento hay desempleo creciente si a/k es mayor, la economía se topa con la barrera del

4) Hay otras maneras de formular el modelo de Harrod, véase por ejemplo F. H. Halm y R. C. Mathews, “The Theory of Economic Growth: A survey”. **Economic Journal**, vol. 74, 1964, p.p. 825-32, 826-50.

empleo pleno lo cual haría que a/k se redujese llevando posiblemente a un proceso de divergencia acumulativa.

Varias escuelas del Pensamiento han tratado de resolver los problemas planteados por Harrod. Las que más destacan son la de los economistas neoclásicos y la de los de Cambridge. El modelo neoclásico resuelve el problema de la inestabilidad con gran sencillez. El ajuste se hace a través de una k variable, dejando el supuesto de la k constante. Esto permite que la diferencia entre a/k y $(m + n)$ se resuelva a través de un movimiento consecuente de K ; la variable m se sigue tratando como una variable exógena, y la fuerza de trabajo como un bien homogéneo.

La escuela de Cambridge resuelve los problemas de Harrod considerando la distribución del ingreso entre la clase asalariada y la clase capitalista y sus diferentes propensiones a ahorrar. Ahora el ajuste se lleva a cabo a través del coeficiente de ahorro empero, se sigue considerando a la fuerza de trabajo como un concepto homogéneo y la tecnología como exógena.

Estos desarrollos teóricos en el campo del crecimiento llevaron a los planeadores a creer que el desarrollo económico se podría elevar a través del aumento en la proporción de la inversión bruta fija dentro del producto nacional bruto. Las estadísticas eran claras: Los países subdesarrollados invertían aproximadamente el 5% de su producto nacional bruto, mientras que los países desarrollados invertían alrededor del 30%. Esto sugería la necesidad de generar ahorros internos o captar ahorros externos para incrementar la acumulación del capital. La inversión bruta fija era el elemento dinámico dentro del proceso del crecimiento. Por ello era necesario tanto aumentar la inversión pública como la privada. Pero, como el énfasis de todos estos modelos teóricos de crecimiento era colocado en la acumulación del capital físico, se concluía que era preferible aumentar la inversión en lugar del gasto corriente, aquel que elevaba la calidad de los recursos humanos 5). De manera abstracta, el apren-

5) Con la lógica de la programación lineal podría pensarse en una función de producción en términos de inversión privada y pública, sujeta a una restricción en el monto del capital disponible (budget constraint), cuyo dual presentaría un problema de minimización de los gastos corrientes dentro de la inversión pública.

dizaje era considerado como algo que estaba en función de las nuevas máquinas y de la acumulación de capital físico.

Esta orientación dentro de las finanzas públicas de algunos países subdesarrollados llevó a una política de maximización de la inversión bruta física y consecuentemente a una minimización de los gastos corrientes; los problemas actuales de capacidad no utilizada en los países de desarrollo medio son resultado de esta orientación; no obstante el reconocimiento que la teoría del crecimiento no tenía ninguna validez para problemas concretos del desarrollo, que trataba fundamentalmente cuestiones esotéricas y su nexo con la política pública era remoto 6) sus conclusiones sirvieron de base para la formulación de varias medidas de política económica para muchos países subdesarrollados.

En 1957 el profesor Solow publicó su clásico trabajo "Technical Change and the Aggregate Production Function" 7) que asentó las pautas para que los economistas posteriores redirigieran su interés al capital humano. El profesor Solow concluía que sólo el 12,5% del incremento de la productividad en los Estados Unidos en la primera mitad de este siglo se debía a la inversión neta, el residuo de 87,5% se debía a otros factores que el llamó "Cambio Tecnológico". Luego Kuznets en 1961 reconoció que el concepto tradicional de capital utilizado en su obra **Capital en la Economía Norteamericana** era demasiado estrecho y que, para el estudio del crecimiento económico en períodos largos y entre sociedades con grandes diferencias, el concepto de capital y de formación del capital debería ampliarse para incluir inversión en salud y adiestramiento de la población misma, esto es, inversión en seres humanos 8).

6) Véase por ejemplo las devastadoras críticas de P. Brown, "The Underdevelopment of Economics", **The Economics Journal**, vol. 82 N° 325, marzo, 1972; W. Leontief, "Theoretical Assumptions and Nonobserved Facts", **American Economic Review**, 1971; J. Robinson, "The Second Crisis of Economic Theory", **American Economic Papers and Proceedings**, mayo 1972.

7) **Review of Economics and Statistics**, agosto.

8) Kuznetz, **Capital in the American Economy: Its Formation and Financing** (Princeton, N. J.: Princeton U. P. 1961), p. 390; traducido por el autor.

Posteriormente Denison en 1962 en un estudio econométrico trata de desagregar el residuo de Solow. 9) Más tarde Schultz trata de explicar los lineamientos para una nueva teoría del capital que incluya la inversión en las personas como recursos del capital. Los elementos más importantes de este componente adicional son, de acuerdo a Schultz: la enseñanza escolar, el adiestramiento de la mano de obra, el mejoramiento de la salud, el acervo de información y los movimientos migratorios de talento humano. 10) Posteriormente, un grupo de economistas en los países bajos, centrados alrededor del Profesor Tinbergen, elaboran un método econométrico para encontrar la solución a un número de problemas de planeación de la educación a largo plazo en los países tanto desarrollados como subdesarrollados.

A continuación explicaremos el significado del residuo y la validez de cada una de estas explicaciones.

— III —

EL FACTOR RESIDUAL

Parte de la creciente importancia que se le ha dado al papel del progreso tecnológico no incorporado, o autónomo, se basa en varios estudios econométricos hechos en la década anterior. Mediante el empleo de funciones lineales y homogéneas a series cronológicas del producto, de la fuerza de trabajo y del capital, se determinaba la contribución al producto no explicado por los incrementos en los factores. Sin embargo, junto con este enfoque, también se trató de analizar el progreso tecnológico dependiente de la inversión en algún factor como predominante en el incremento del producto.

Para ver todos estos enfoques considérese la función de producción Cobb-Douglas,

$$Y_t = A_t L_t K_t,$$

9) E. F. Denison, **The Sources of Economic Growth in the United States and the Alternatives Before Us**. (Nueva York: Committee for Economic Development, 1962).

10) T. W. Schultz "Reflections on Investment in Man" **The Journal of Political Economy**, October 1962.

tomando logaritmos y derivando obtenemos la siguiente expresión:

$$\frac{\dot{Y}}{Y} = \frac{\dot{A}}{A} + \frac{\dot{L}}{L} + \frac{\dot{K}}{K}$$

La expresión anterior puede ser escrita como:

$$g = E + \frac{\dot{L}}{L} + \frac{\dot{K}}{K}$$

en donde g es la tasa de crecimiento del producto, E el residuo no incorporado, $\frac{\dot{L}}{L}$ y $\frac{\dot{K}}{K}$ las tasas del crecimiento de la fuerza del trabajo y del capital ponderadas por γ y α , las proporciones en que el trabajo y el capital participan en la distribución del ingreso, suponiendo que son iguales a sus elasticidades insumo-producto (supuesto de competencia perfecta). La función supone también la existencia de rendimientos de escala constantes, de manera que E — el residuo no explicado — es el porcentaje de crecimiento no explicado por los crecimientos del trabajo y del capital en la ecuación. Algunos economistas han dado en llamar a E una medida de nuestra ignorancia.

La formulación original de la importancia del residuo se remonta a la década antepasada. 11) Abramovitz supuso la existencia del residuo, pero consideraba muy difícil de preverlo. "Dado que sabemos poco acerca de las causas del incremento de productividad, la importancia indicada de este elemento se puede interpretar como algo así como medida de nuestra ignorancia sobre las causas del crecimiento económico... y algo así como indicación de donde necesitamos concentrar nuestra atención". 12)

A continuación explicaremos algunos intentos de explicar el residuo:

11) Véase M. Abramovitz "Resource and Output Trends in the U.S. since 1970", **American Economic Review Papers and Proceedings**, vol. 46, mayo 1956.

12) Idem, p. 11.

1.—Incorporación al capital. El incremento en la productividad se supone parte de los incrementos del acervo de capital, de tal manera que, la inversión bruta fija conlleva el cambio tecnológico a través de mejoras en el diseño y mayor eficiencia del nuevo capital. Posiblemente el trabajo mejor conocido que ilustra esta posición es el del Profesor Solow, "Technical Progress, Capital Formation and Economic Growth", publicado en 1962. Solow supuso que la nueva tecnología se introduce al proceso económico solo mediante la inversión bruta, obteniendo resultados diferentes a los de su trabajo anterior de 1957. La forma de esta función puede ser la siguiente:

$$g = \frac{\dot{L}}{L} + \frac{\dot{J}}{J} \quad \text{para} \quad \frac{\dot{L}}{L} + \frac{\dot{J}}{J} = 1$$

en donde $\frac{\dot{J}}{J}$ $\frac{\dot{K}}{K}$, permitiendo un aumento en la sensibilidad

de g a los cambios en K . El resultado de esta formulación es el de traer la inversión bruta fija al plano preponderante. Sin embargo, esta formulación nada resuelve, la incorporación no decide definitivamente si lo más importante es la educación o el progreso tecnológico. El hecho de que la función puede o no tener un buen ajuste econométrico no implica nada para las medidas de política económica. Los resultados están implícitos en los supuestos acerca de la función de producción, la importancia relativa del residuo, al cambio tecnológico, o de la influencia de la educación en el crecimiento económico.

2.—Incorporación en el trabajo. Aquí ahora se supone que el aumento de la productividad laboral se debe fundamentalmente a una mejoría en la educación. El método que se emplea se puede considerar como una metodología revisada para medir la fuerza de trabajo. No sólo se miden los incrementos cuantitativos en la población económica activa sino se ajustan de acuerdo a su calidad.

Denison es el principal exponente de esta corriente. 13) Su

13)E. F. Denison, *The Sources of Economic Growth in the United States and the Alternative Before Us*.

explicación se debe no solamente a un cambio en los supuestos, como en el caso de Solow, sino a la introducción de más información, y técnicamente parece ser una explicación superior a la de Solow. La función ahora adquiere la siguiente expresión.

$$g = \frac{\dot{E}}{E} + \frac{\dot{K}}{K}, \quad \text{para} \quad \frac{\dot{E}}{E} + \frac{\dot{L}}{L} = 1,$$

en donde $\frac{\dot{E}}{E} = \frac{\dot{L}}{L}$. La contribución adicional del trabajo

al crecimiento se mide por las ganancias adicionales permitidas por la educación adicional. Sin embargo, aún cuando las conclusiones parecen ser las correctas, los cimientos son endeble; no puede decirse que la educación es el factor más importante para el crecimiento económico basado solamente en las cifras que tales cálculos arrojan.

El modelo de Solow parece ser que sobrestima la correlación entre la tasa de crecimiento del acervo de capital, $\frac{\dot{K}}{K}$, y el crecimiento de la productividad factorial, mientras que Denison la subestima. De acuerdo a los supuestos adoptados se pueden encontrar las justificaciones económicas para cualquier manera de ver el problema.

3.—Incorporación en el trabajo y en el capital. Seguramente esta explicación es más cercana a la realidad, pero hasta la fecha ha sido difícil de medir cuantitativamente con exactitud. La forma de la función es ahora

$$g = \frac{\dot{E}}{E} + \frac{\dot{J}}{J}, \quad \text{para} \quad \frac{\dot{E}}{E} + \frac{\dot{L}}{L} = 1.$$

4.—Rendimientos crecientes de escala. También esta explicación parece ser plausible. Las mismas tasas de crecimiento del capital y de la fuerza del trabajo tienen un impacto más que proporcional en el producto. Empero, hasta la fecha, no se ha

determinado la parte del residuo que corresponde a los rendimientos crecientes de escala. La expresión de la función es

$$g = \frac{L}{L} + \frac{K}{K}, \quad \text{para } + 1.$$

5.—Cambios de asistencia a los sectores de mayor productividad. — La fuerza de trabajo emigra de un sector, o de una región de baja productividad, a otro sector o región con mayor productividad; de tal manera que, la productividad se incrementa sin necesidad de progreso tecnológico, sólo con que la gente vaya de una tecnología existente poco productiva, de una organización dada, a otras tecnologías y organización más eficientes. Este argumento también parece plausible para explicar los cambios en productividad a largo plazo en las economías.

6.—Otras explicaciones: tales como aprendiendo en la práctica, mejoras en las organizaciones, diferencias entre las proporciones de participación de los factores en el ingreso y sus productividades marginales, etc.

Es de sentido común que ninguno de los argumentos anteriores explican de manera independiente el residuo. Posiblemente todos esos factores se conjugan para explicarlo. Las funciones econométricas que se han usado con sus supuestos irreales implican en gran medida sus conclusiones, no nos dicen nada acerca del mundo real, ni tampoco afirman o niegan que la inversión en capital o fuerza de trabajo sea la más importante. Es ilegítimo postular que el residuo que Solow, Denison y otros encontraron en los países desarrollados se deba en base a esta metodología, a incrementos en el conocimiento o mejoras en el capital. Este error se incrementa exponencialmente cuando la conclusión se transfiere a la planeación de una política presupuestaria en los países subdesarrollados. 14)

Como se verá más adelante, los gastos públicos tendientes a mejorar la calidad de los recursos humanos tienen un impor-

14) Respecto a la educación véase a T. Balogh y P. P. Streeten, "The Coefficient of Ignorance", **Bulletin of the Oxford University Institute of Economics and Statistics**.

tante papel en acelerar el desarrollo económico y el empleo, pero, esta proposición no puede demostrarse mediante estudios de funciones agregadas de producción.

Cualquiera teoría que trate de explicar el proceso del crecimiento y del desarrollo en términos de una sola variable —sea de capital, cambio tecnológico, etc.— es epistemológicamente incorrecta. 15) Posiblemente la única generalización segura que uno puede hacer es que el desarrollo es consecuencia de la interacción de una serie de factores, ninguno de los cuales, aisladamente es su condición suficiente y necesaria. Por el otro lado, es muy probable que un programa de mejoramiento de los recursos humanos sería un importante componente de un sistema presupuestal orientado a cumplir con los requisitos de la estrategia del desarrollo y de maximizar las oportunidades de empleo. De tal manera, el plan educativo y de adiestramiento de la mano de obra es un plan parcial dentro de la estrategia global de mejoramiento de los recursos humanos.

— IV —

LA ESCUELA DE CHICAGO

Otro método de estimar la importancia económica del mejoramiento de los recursos humanos —popularizado por los economistas de la Universidad de Chicago— es el de considerar los gastos en educación como análogos a la inversión bruta fija, para luego determinar sus rendimientos. Así, la inversión en los recursos humanos se trata como una alternativa a la inversión física. Se debe invertir en el mejoramiento de los recursos humanos o en los bienes físicos hasta que el rendimiento marginal de ambos se iguale. 16).

15) Véase a P. P. Streeten, "The Frontiers of Development Studies: Some Issues of Development Policy", **Journal of Development Studies**, Vol. 4. N° 1, 1967.

16) Véase T. Schultz "Capital Formation by Education", **Journal of Political Economy**, Diciembre, 1960; e "Investment in Human Capital", **American Economic Review**, Marzo, 1961; G. S. Becker **Human Capital: a theoretical and empirical analysis with special reference to education** (N. Y.: Columbia U. P., 1964), y "Under Investment in College Education" **American Economic Review**, Mayo 1960. En la página 347 Becker dice: "Si

La metodología usada para determinar los rendimientos a la educación superior se basa en los diferenciales de ingresos de acuerdo a variaciones educativas. De tal manera, que el valor de la educación universitaria se determina al encontrar la tasa interna de rendimiento que iguala los costos totales de la educación universitaria con la diferencia de los ingresos entre un trabajador que terminó secundaria y un profesionista egresado de la universidad. Las bases de esta metodología surgieron de la aplicación de las técnicas de análisis de costos y beneficios a proyectos industriales y agrícolas.

Los resultados de estos ejercicios generalmente denotaban para los países desarrollados una tasa de rendimiento superior a la inversión en bienes tangibles. Derivándose así la recomendación para los países subdesarrollados de que la inversión pública en bienes tangibles se redujera y los gastos corrientes y la inversión fija en recursos humanos se aumentasen.

Sin embargo, aún cuando, la conclusión puede ser la correcta, cuando esta se deriva del análisis anterior es inaceptable para los países subdesarrollados. Este análisis supone, implícitamente, que: a) la causa fundamental que explica las distribuciones del ingreso intra-generacional y del empleo, es el nivel de educación y su consecuente productividad marginal; b) hay libre entrada al sistema educativo, o sea, que hay igualdad de oportunidades educativas para todos; c) los gastos, de mejoramiento de los recursos humanos, no son complementarios a la formación de capital, pero por el contrario, son su sustituto, o que por lo menos, las proporciones de los factores pueden variarse; y, d) la contribución de la educación al crecimiento es totalmente independiente de su composición. 17).

El problema de este enfoque es que considera al mundo como si funcionase bajo el modelo de competencia perfecta. No obstante que, en los países subdesarrollados, las diferencias

esta tasa de rendimiento (obtenida por un estudiante medio de licenciatura en su educación universitaria) fuese significativamente más alta que la tasa obtenida en el capital tangible, habría evidencia de sub-inversión en la educación universitaria".

- 17) K. B. Griffin and J. L. Enos, **Planning Development**, (Londres: Addison-Wesley, 1970), p. 158.

entre los beneficios (y costos) sociales y privados son generalmente altos; que los factores sociales, institucionales, políticos y culturales afectan el nivel de los ingresos y de su distribución; que existen clases y grupos privilegiados con mayor acceso a los sistemas educativos y a los medios de expresión de poder. El enfoque sugiere que los ingresos de los maestros y de los burócratas en África no tienen nada que ver con las estructuras institucionales y escalas salariales heredadas de la colonia, por el contrario sí implica que estos simplemente reflejan su productividad social relativa.

Precisamente por lo anterior, la correlación entre la educación con el ingreso en sí no prueba nada. Existe una correlación múltiple entre la riqueza familiar, el ingreso del padre, el acceso a la educación, la motivación en la educación, el acceso a mejores trabajos, y el éxito en la vida posterior, etc.; es probable que todos los estadísticos demuestren que los ingresos son diferentes y que la educación también está mal distribuida, pero no necesariamente existe una relación causal entre la educación y el ingreso. 18)

Aún cuando la tasa de rendimiento a la inversión en recursos humanos pudiese calcularse e interpretarse con precisión sería de poca utilidad para formular una política adecuada de gasto público en los países subdesarrollados. Esto se debe a que las técnicas de costo-beneficio sólo indican el rendimiento marginal, manteniendo todo lo demás constante. Y, el meollo en los países subdesarrollados es que uno no solamente se preocupa por reducidos incrementos en la calidad de los recursos humanos sino por cambios fundamentales, no marginales, en el sistema general de mejoramiento de los recursos humanos dentro de un medio en que la totalidad, definitivamente, no es constante.

— V —

LOS PLANTEAMIENTOS ECONOMETRICOS

El enfoque de los economistas de los Países Bajos, por otro lado, también parece que puede conducir a conclusiones

18) J. Vaisey, *The Economics of Education*, (Londres: Faber and Faber, 1972). p. 45.

equivocadas en la formulación de una política pública presupuestaria. 19) El sistema "Timbergen" consiste de seis ecuaciones lineales. Dos de estas ecuaciones son de demanda, una expresa la oferta de empleos para personas con educación de segundo grado (secundaria), y otra la oferta de empleos para gente de tercer grado (universitarios). Otras dos ecuaciones indican el flujo a la fuerza de trabajo de personas con estos dos tipos de educación. Las ecuaciones restantes indican la demanda de empleo de los niveles educativos anteriores.

El objetivo del modelo es de establecer las condiciones necesarias para mantener una tasa de crecimiento del producto determinada exógenamente. En otras palabras, estos economistas no están preocupados por examinar la influencia de diferentes sistemas educativos, o de diferentes sistemas de mejoramiento de los recursos humanos, en la economía y la manera en que mutuamente influirían en la tasa de crecimiento del producto; no obstante que en muchos aspectos es el problema crucial en los países subdesarrollados.

La expansión meramente de un sistema no deseado e ineficiente a través de incrementos en el gasto público en esos renglones, no es suficiente, ni es la mejor alternativa para acelerar el desarrollo. Si en algún país el sistema educativo se considera como una prerrogativa de las clases privilegiadas de la sociedad y una forma de escape al trabajo productivo, los efectos marginales en el progreso económico y social de expandir este sistema pueden ser negativos. Un sistema que hace énfasis en la educación en las artes y las letras, accesible sólo a los hijos de la élite, pueden perpetuar sistemas de valores en conflicto con sistemas productivos y de distribución del producto más eficientes y justos.

Por otro lado, este modelo de seis ecuaciones sugiere que todo lo que un país subdesarrollado necesita hacer para planear su educación es ver las relaciones que prevalecen en algu-

19) J. Timbergen y H. Correa, "Quantitative Adaptation of Education to Accelerated Growth", *Kyklos*, vol 15, fasc. 7, 1962; II Correa, **The Economics of Human Resources** (Países Bajos: Netherlands Economic Institute, 1962).

nas cuantas naciones desarrolladas. Semejante actitud refleja no solamente la orientación de los economistas de Chicago, sino la de los econométristas de los países bajos en suponer que el subdesarrollo puede solucionarse repitiendo las características y las experiencias de los países desarrollados. Aparte, la escuela holandesa se preocupa en aumentar mecánicamente el volumen de la educación total, lo que está en oposición a la preocupación por estudiar su composición y coordinación con otras políticas. El enfoque econométrista sobre-simplifica los problemas y obscurece muchos puntos importantes al concentrar su atención en la expansión cuantitativa de lo que en muchas ocasiones es un sistema educativo inapropiado. El primer paso es reformar el sistema, después, puede éste ser mecánicamente expandido.

— VI —

LA FUNCION DE PRODUCCION GENERALIZADA

A continuación se presenta un análisis teórico que, aún cuando no resuelve la falta de adecuación entre teoría y práctica, sugiere la necesidad de considerar nuevas fórmulas metodológicas y clasificatorias para las medidas de política pública en recursos humanos, así como la introducción de variables socio-culturales e institucionales en el análisis de la realidad económica. Si aceptamos el aumento en el tiempo del producto total de la economía (Y) como criterio para medir el crecimiento económico tenemos

$$(1) \quad Y_t = f (K_t^z, N_t^i, L_t^x, M_t^z, I_t^q),$$

donde el subscrito "t" indica el particular valor de la variable en el tiempo, y

K_t^z = es el capital, de intensidad relativa de empleo de la fuerza de trabajo z, es decir, su edad tecnológica, así mientras más moderno es K_t , menor densidad laboral tendrá;

N_t^i = el uso del recurso natural;

L_t^x = el monto de servicios derivados de la fuerza de trabajo del grado de calificación x;

M_t^z = la disponibilidad de opciones tecnológicas abiertas a la sociedad en cuestión de acuerdo al estado del avance científico y técnico a nivel nacional e internacional, incluyendo los factores socio-culturales que afectan las innovaciones y los costos de adquisición, y

I_t^q = la condición institucional q en que la economía se desenvuelve: sistemas educativos y de adiestramiento de la mano de obra; instituciones; tradiciones; actitudes hacia el trabajo, la inversión, el consumo; problemática nacional, etc.

Es claro que los acervos de estas variables pueden medirse como integrales en la siguiente forma:

(2)

$$K_t^z = \int_{z-R}^z K dt, \quad N_t^i = \int_{i-R}^i N dt, \quad L_t^x = \int_{x-R}^x L dt, \quad M_t^z =$$

$$\int_{z-R}^z M dt, \quad I_t^q = \int_{q-R}^q I dt,$$

debido a que en la realidad estas variables no son infinitamente divisibles, se pueden reemplazar las integrales por los siguientes sumandos de Vectores:

$$K_t = (K_t^1, \dots, K_t^i, \dots, K_t^z) = \sum_{t=1}^z K_t^z$$

$$N_t = (N_t^1, \dots, N_t^i, \dots, N_t^i) = \sum_{t=1}^i N_t^i$$

$$L_t = (L_t^1, \dots, L_t^i, \dots, L_t^x) = \sum_{t=1}^x L_t^x$$

$$M_t = (M_t^1, \dots, M_t^i, \dots, M_t^z) = \sum_{t=1}^z M_t^z$$

$$I_t = (I_t^1, \dots, I_t^i, \dots, I_t^q) = \sum_{t=1}^q I_t^q$$

Este procedimiento permite desglosar completamente los insumos de la función de producción generalizada (I); también, nos permite manejar la problemática de la no-homogeneidad de los insumos, tales como diferentes edades del capital, diferentes tipos de recursos naturales, diferentes grados de calificación laboral, etc.

Cada uno de los insumos de la función de producción presenta problemas peculiares de principio y en la práctica. Adelman, en un lúcido libro, analiza algunos de ellos 20). Aquí trataremos exclusivamente los relacionados a las variables L_t^x , y I_t^q .

El monto de servicios derivados de la fuerza de trabajo del tipo "x" es un agregado cuyos límites pueden reducirse o ampliarse en el intervalo de i a n , donde n es el límite máximo, o sea la cantidad total de población económica activa en el país en el período t , esto no quiere decir que x se iguale a n sino que tiende a este valor conforme se desarrolla el país. Conforme el país evoluciona el número de clasificaciones laborales "x" se amplía, por lo que también aumenta el esquema de multi-relaciones con las otras variables del sistema; o sea, x es una función positiva en el tiempo de Y . Así, un cambio en la eficiencia productiva de la fuerza de trabajo depende directamente de los cambios en M_t y en I_t : mayor o menor dotación de capital por hombre empleado, aumento en las capacidades intelectuales y/o físicas laborales a través de un programa de adiestramiento de la mano de obra o una campaña de salud pública, falta de conocimientos educativos para operar determinadas máquinas, etc. De tal manera como dijimos anteriormente puede pensarse

en la variable L_t^x como un vector:

$$L_t^x = (L_t^1, L_t^2, \dots, L_t^n), \text{ donde } x = 1, \dots, n$$

"n" como la fuerza laboral con la mejor calificación, el problema de política económica para capacitación es simplemente incre-

20) Véase a I. Adelman, *Theories of Economic Growth and Development* (Stanford, Cal.: Stanford U. P., 1961). Aquí usamos el tipo de enfoque y la orientación metodológica propuesta en el libro anterior.

mentar el nivel y estructura del vector hacia fuerza laboral de tipo n y no de tipo l .

Lo mismo puede hacerse para las otras variables del sistema. Así, el último insumo l_t^q , que, representa el marco institucional y cultural donde opera la economía, representa un vector cuyos "q" elementos significan cada uno de ellos una condición relevante de la sociedad en el período t ; por ejemplo, el tipo de sistema educativo, la proporción de los gastos corrientes y sociales en el total de las erogaciones públicas, el sistema de salud y seguridad social, el acervo informativo y sus medios de propagación, las actitudes de los consumidores hacia el consumo, de los trabajadores, hacia el trabajo, de los capitalistas nacionales y extranjeros, hacia el riesgo y la incertidumbre, etc.

De tal manera que, tanto los cambios en l_t^q , como las variaciones en M_t^z , pueden contribuir independientemente, o a través de L_t^x , al crecimiento de "Y", aún cuando K_t^z , N_t^i , y M_t^z permanezcan constantes. Esto puede expresarse de la siguiente manera general

$$\frac{L^x}{L} = 1 \quad (Y, K, N, L, M, I, t),$$

indicando que los argumentos anteriores para la tasa de crecimiento de L^x incluirán a todos los componentes del sistema. Adicionalmente, la variable t puede introducirse explícitamente en el sistema, algo así como la edad de la economía, o el nivel histórico de desarrollo de la sociedad. Como es de suponer, cada tasa de crecimiento de los insumos restantes tendrá una expresión similar.

La inclusión de la variable l_t^q en la función de producción reconoce la importancia de los factores no-económicos en el crecimiento del producto, y que las tendencias a largo plazo en la composición de la fuerza de trabajo, en la estructura del capital, etc., no se determinan por causas económicas solamente. Así, la tasa de crecimiento del producto no es sólo una fun-

Ahora, si dejamos los índices t , recordando que todas las variables pertenecen a un período determinado, se puede ilustrar, con un poco de manipulación, la tasa de crecimiento del producto como

donde v p, pues v es tecnología ex-ante y p es existente.

PMFL^g PMFL^c

165

PMFI^a PMFI^b, para una misma cantidad de recursos.

Nuestro esquema teórico también sugiere que, si los gastos sociales y los corrientes disminuyen relativos a los gastos fijos de inversión, la contribución marginal podría ser negativa o menor que si lo contrario ocurriese. Otra conclusión de nuestro esquema teórico es que

$$\text{PMFI}^q \quad \text{PMFK}^z$$

para una política de gastos adecuada a la planeación global del desarrollo, que para un aumento mecánico en el capital existente: medios de trabajo (edificio, máquinas, medios de transporte, etc.) con capacidad no utilizada (exceso de capacidad instalada); esto es, que para una adición de capital en las industrias intensivas en el uso de tecnología sofisticada diseñada para mercados de consumo más amplios.

— VII —

EL MODELO DE EMPLEO GENERALIZADO

La descripción anterior del modelo implica, o asienta, las pautas para un modelo de empleo en función de factores económicos, no económicos y mixtos. Lo cual puede hacerse si incluimos en el siguiente modelo general del empleo (E_t), conocido como la "trilogía", es decir, la relación funcional entre empleo, producto y productividad laboral (Y/L), el índice x y la Y_t tal como se definieron supra:

$$E_t = f(Y_t, Y_t/L_t^x), \text{ donde } Y_t/L_t^x = L_t^x.$$

La teoría tradicional informa la existencia de una correlación positiva entre los incrementos de Y_t y L_t^x . Así, la relación

$$\frac{E_t}{E_t} = \sum_{x=1}^n \frac{E_t^x}{Y_t} \cdot \frac{Y_t}{Y_t} + \sum_{x=1}^n \frac{E_t^x}{L_t^x} \cdot \frac{L_t^x}{L_t^x}$$

implica que $E_t / Y_t \propto Y_t$ y $E_t / O_t \propto O_t$, para la fuerza de trabajo agregada.

O sea que, mientras se aumenta el capital físico por persona emplada y aumente la productividad habrá un aumento consecuente en el producto total, y en el nivel de empleo.

Esta relación ha sido verificada en los países desarrollados. Sin embargo, algunos estudios econométricos en países subdesarrollados han encontrado que

$$\frac{E}{Y} \propto Y \quad \text{y} \quad \frac{E}{I} \propto I$$

para la población económica activa 21).

El esquema teórico aquí propuesto nos sugiere que mientras aumenta la inversión bruta fija (IBF), en detrimento relativo de los fondos públicos para gastos en mejoramiento de la calidad de L , el impacto en el empleo, E , puede llegar a ser negativo: la absorción del empleo varía inversamente con las modificaciones en la productividad laboral traídas por los incrementos en la dotación de capital per cápita 22).

Que antes de (y durante) una expansión cuantitativa en la IBF hay que crear progresivamente (y paralelamente) las condiciones cualitativas para que: el trabajo funcione eficientemente, que K y M estén más adecuados a la dotación de recursos N , y que I contenga sistemas educativos, e institucionales —en tamaño y contenido apropiados a la estrategia global de desarrollo.

21) Véase L. R. Casillas, **El empleo, la productividad y la acumulación del capital en América Latina**, (México, D. F., Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 1975) p. 16.

22) Este resultado está en oposición a las teorías convencionales, en particular los planteamientos neoclásicos y la Ley de Verdoorn. Véase a T. F. Cripps y R. J. Parling, **Growth in Advanced Capitalist Economies 1950-1970**, Cambridge, 1973) y las obras de J. P. Verdoorn "I fattori che regolano lo sviluppo della produttività del lavoro", **L'Industria** (Roma, Italia, 1949) y "Complementary and Long Range Projections" *Econometrica*, 1956.

Lo anterior está en oposición al argumento de que el desempleo en todas sus manifestaciones, en los países subdesarrollados, es de origen keynesiano. Esto no niega que una mínima parte del empleo —naturaleza cíclica— puede disminuirse mediante inversiones keynesianas.

Lo que se sugiere es que el problema fundamental del desempleo abierto, disfrazado y marginalismo se debe a un problema estructural de la oferta del producto y de la oferta cualitativa de los factores de la producción —falta de capacitación laboral apropiada al sistema productivo, inadecuación del capital existente a la dotación de recursos, escasez de capital financiero y de divisas, etc.—, y no a un problema de insuficiencia de demanda efectiva como en los países desarrollados. Bajo estas condiciones, no hay forma de que un incremento en la demanda agregada se traducirá en un aumento del producto; la falta de insumos adecuados hace redundante el ejército laboral de reserva, evitando que el impacto inicial de gastos adicionales se traduzca en una reducción significativa del desempleo, sino que refleja en una presión ascendente en los precios. El equilibrio keynesiano del desempleo puede mantenerse paralelamente a una brecha inflacionaria típica.

El rasgo fundamental del análisis keynesiano es el supuesto de uniformidad de las condiciones de la oferta: o completamente elástica o, alternativamente, uniformemente inelástica. En el primer caso un aumento en la demanda efectiva se traduce en un incremento en el uso de los insumos, o sea, hay aumento del empleo. En el segundo caso cualquier aumento en las erogaciones monetarias se traduce en incrementos en los precios. Lo primero se conoce generalmente como el equilibrio del desempleo, y lo segundo como la brecha keynesiana de inflación. Sin embargo, en los países subdesarrollados las condiciones de la oferta no son nada uniformes: hay un factor de quasi-perfecta elasticidad, como lo es la oferta de trabajo de baja calificación, co-existiendo con ofertas de capital y divisas perfectamente inelásticas.

Lo anterior no quiere decir que las fórmulas keynesianas no deban aplicarse nunca. Lo que se sugiere es que, dado que la causa fundamental del desempleo, el subempleo y el margi-

nalismo está en las deficiencias estructurales de la oferta del producto y de los insumos, las medidas keynesianas no son una cura para todo el desempleo en los países subdesarrollados; y que, por lo tanto, mayor consideración pública debía darse a medidas opcionales tales como las de mejoramiento de las condiciones de las ofertas de los factores productivos que se han analizado en este trabajo.

CONCLUSIONES

Este ensayo trató de plantear la relevancia de acortar la distancia entre la teoría y la práctica, en cuanto a los efectos del gasto público en el empleo. El esquema teórico desarrollado trató de responder a las interrogantes que dieron origen a este trabajo, a saber: ¿Cuál había sido la influencia de los modelos de crecimiento en las medidas de política económica de los países subdesarrollados, especialmente en lo que toca al gasto público, y el empleo?, y, ¿Cuáles deben ser las bases conceptuales de un modelo explicativo de la economía y del empleo?

Se concluyó que la influencia de los modelos de crecimiento elaborados en los países desarrollados había tenido una influencia hacia la preponderancia en la formación del capital físico en detrimento de la inversión en los recursos humanos. Esto, por otro lado, había producido efectos no deseables en el objetivo del mayor empleo y en los formatos de clasificación de las cuentas nacionales, planteándose la necesidad de que las medidas económicas incluyesen variables no económicas, y que las cuentas nacionales enfatizaran como inversión los gastos cualitativos en el mejoramiento de los recursos humanos y no como gasto corriente.

El desempleo aparece, bajo esta luz, como manifestación de un desequilibrio entre la formación de capital físico y humano. El marco conceptual en que opera nuestro país no es neoclásico, ni keynesiano. Sin embargo, es necesario mejorar los vínculos entre el esquema teórico aquí desarrollado, y las medidas concretas de política económica y de clasificación de los gastos para así poder contribuir con mayor consistencia y efectividad al progreso económico y social de la nación mexicana.

Informaciones de ASIP

INFORMACIONES DE ASIP

En el próximo mes de Enero la Asociación Interamericana de Presupuesto Público celebra Asamblea General de Afiliados. El Consejo Directivo ha convocado a Asamblea General Extraordinaria para resolver sobre reformas a los Estatutos vigentes, junto con la Asamblea General Ordinaria que corresponde realizar para elección de las autoridades para el período 1976-1977.

De acuerdo con los Estatutos las Asambleas de ASIP deben realizarse conjuntamente con algún evento técnico. En virtud de ello se han programado las siguientes actividades:

1. Curso-Seminario sobre Presupuesto de Entidades con acción regional, que se dictará para participantes de Venezuela y otros países de América Latina entre el 21 y 30 de Enero de 1976, organizado por ASIP y la Escuela Nacional de Administración Pública de Venezuela (ENAP).

2. Primera reunión de discusión de los trabajos de la Investigación sobre Transferencias en Tecnología Presupuestaria que desarrolla ASIP junto con el CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo). Los días 26, 27 y 28 de Enero en el Centro de Documentación de ASIP y con asistencia de la delegación de ABOP (Asociación Brasileña de Orçamento Público) se estudiará y analizará la primera versión del documento elaborado para el caso Brasil.

En las páginas siguientes se publica el texto de la convocatoria de las Asambleas.

C O N V O C A T O R I A

I. ASAMBLEA GENERAL ORDINARIA DE LA ASOCIACION INTERAMERICANA DE PRESUPUESTO PUBLICO

El Consejo Directivo de la Asociación Interamericana de Presupuesto Público, reunido en Quito (Ecuador) el 19 de Julio de 1975, resuelve:

1º) De acuerdo a las disposiciones estatutarias vigentes, convócase la celebración de la Asamblea General Ordinaria de afiliados de la Asociación para los días 24 y 25 de Enero de 1976 en su sede en Caracas (Venezuela);

2º) La organización y funcionamiento de la Asamblea se regirá por el Reglamento provisorio aprobado en esta misma fecha el que será distribuido a los afiliados a través de las Asociaciones o Secciones Nacionales o de los Representantes promotores de la Asociación en cada país;

3º) De acuerdo con el Art. 19 de los Estatutos el temario de la Asamblea General Ordinaria, será el siguiente:

1. Aprobar o improbar el informe de actividades del período 1973/1975 que presentará el Consejo Directivo.
2. Conocer el informe del Auditor.
3. Elegir el Consejo Directivo para el período 1975/1977.
4. Consideración y aprobación del Reglamento de Asambleas.
5. Consideración y aprobación del Reglamento de Elecciones.

4º) El punto 3 del temario se regirá por las normas del Reglamento provisorio de Elecciones aprobado en esta misma fecha el que será distribuido a los afiliados a través de las Asociaciones o Secciones Nacionales o de los Representantes Promotores de la Asociación en cada país.

5º) De acuerdo con lo que establece dicho artículo 19, la Asamblea General Ordinaria se realizará conjuntamente con un evento técnico de carácter regional referente al tema de programación y administración presupuestaria, sobre cuya programación se informará oportunamente a los afiliados.

6º) La Secretaría Ejecutiva dispondrá la comunicación de esta resolución a todos los afiliados y a través de las Asociaciones, Secciones Nacionales y/o Representantes Promotores procederá a la publicación prevista en el artículo 3º del Reglamento de Asambleas Generales.

II.. ASAMBLEA GENERAL EXTRAORDINARIA DE LA ASOCIACION INTERAMERICANA DE PRESUPUESTO PUBLICO

El Consejo Directivo de la Asociación Interamericana de Presupuesto Público, reunido en Quito (Ecuador) el 19 de julio de 1975, resuelve:

- 1) Que en la experiencia de trabajo y actividades de desarrollo de la organización de la Asociación Interamericana de Presupuesto Público, acumulada durante los años 1974 y 1975, se ha apreciado la necesidad, de introducir reformas y adecuaciones a los Estatutos de la Asociación;
- 2) Que una sub-comisión de este Consejo Directivo ha formulado un Proyecto de Reformas a dichos Estatutos que contempla la solución de aspectos prácticos para el manejo administrativo de la entidad, de funcionalidad institucional de sus órganos y, principalmente que acoge un sistema basado en una mayor jerarquización de las secciones nacionales requeridas por diversos planteamientos de afiliados por países y por la necesaria adecuación jurídica y administrativa a las legislaciones nacionales.

Resuelve:

- 1) Aprobar el Proyecto de Reforma de Estatutos presentado por la Sub-comisión integrada por el Presidente Dr. José Vte. Rodríguez Aznar, y los miembros vocales suplentes doctores Jorge Estupiñán y Jorge Irisity J.
- 2) En uso de las facultades especiales establecidas en el Art. 47 de los Estatutos vigentes, poner en vigencia este cuerpo estatutario en todo lo que tiene que ver con los aspectos prácticos de organización de la próxima Asamblea y representatividad de Secciones Nacionales y Asociaciones Nacionales existentes y de miembros afiliados.
- 3) Convocar a Asamblea General Extraordinaria para la misma fecha y oportunidad de la próxima Asamblea Ordinaria, a efectos de tratar el siguiente temario:

Tema Unico: Reforma de los Estatutos de la Asociación Interamericana de Presupuesto Público.

- 4) Esta Asamblea Extraordinaria sesionará con antelación a las sesiones de la Asamblea Ordinaria, de acuerdo a un régimen de horario y organización sobre el que oportunamente se informará.
- 5) La organización y funcionamiento de la Asamblea Extraordinaria se regirá por el Reglamento de Asambleas aprobado con esta misma fecha.
- 6) La Secretaría Ejecutiva dispondrá la comunicación de esta resolución a todos los afiliados y a través de las Asociaciones y Secciones Nacionales y/o representantes promotores procederá a la publicación prevista en el Artículo 3° del Reglamento de Asambleas.

José Vte. Rodríguez Aznar
Presidente

Bolívar Lupera
Secretario

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,** a la misma.

vincularme

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).

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

IMPRESO POR

ARTEGRAFIA, C. A.

AVENIDA LA PAZ - CARACAS

AFILIADOS Y SUSCRIPTORES REVISTA DE ASIP

En el transcurso de 1975 ASIP llevó a cabo una encuesta entre sus afiliados respecto a una evaluación de la Revista y el monto de las **cuotas anuales de afiliación a la Asociación**, que ha incluido hasta el presente la recepción gratuita de la Revista, y de **suscripción** para el caso de instituciones o personas no afiliadas.

En la opción que planteaba la encuesta entre reducir el número de ejemplares por año o aumentar el monto de las afiliaciones, resultó ampliamente mayoritaria esta última solución.

No obstante ese resultado de la encuesta, como el ajuste de los montos de las cuotas debía esperar la realización de las Asambleas Generales (Enero de 1976) y la decisión del nuevo Consejo Directivo, en el año 1975 —de hecho— sólo se pudieron publicar 3 números de la Revista. El presente ejemplar, que ustedes reciben con retraso, corresponde al mes de Diciembre de 1975 y han sido las limitaciones financieras de ASIP las causantes de este retardo.

Tales limitaciones se explican en dos causas: 1) El reducido monto de la cuota anual actual; y 2) el bajo índice de cumplimiento en el pago de dichas cuotas por los afiliados. (En 1975 de 1.377 afiliados individuales en América Latina han solventado la cuota sólo 904 y de 53 afiliaciones institucionales sólo se cancelaron 21 cuotas).

De acuerdo a lo resuelto por la Asamblea General Extraordinaria celebrada el 24 de enero pasado, con asistencia de delegados de 14 países, los nuevos Estatutos de ASIP han trasladado a las Asociaciones y/o Secciones Nacionales la responsabilidad de fijar el monto de las cuotas anuales de afiliación en cada país. ASIP convendrá con las autoridades de cada organismo nacional sus relaciones financieras, así como el modo de envío, distribución y cobertura de los costos de la Revista.

En el caso de las **suscripciones** a la Revista, tanto de personas como de instituciones, se seguirán atendiendo directamente a través del Centro de Documentación de ASIP (Apartado Postal 8139, Caracas 101, Venezuela). La variación en el monto de suscripción para las Revistas de 1976 se encuentra actualmente en estudio por parte del nuevo Consejo Directivo de la Asociación.

Caracas, febrero de 1976.

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.

**Centro de Documentación
de ASIP**

Apartado Postal 8139 - Caracas 101 - Venezuela
Cables: PREPUB - Caracas