

INT-0501



E/COM/ILPES (3218)
Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
NACIONES UNIDAS-CEPAL-PNUD GOBIERNOS DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning
UNITED NATIONS-ECLAC-UNDP LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN GOVERNMENTS

Institut Latino-Américain et des Caraïbes de Planification Economique et Sociale
NATIONS UNIES-CEPALC-PNUD GOUVERNEMENTS DE L'AMERIQUE LATINE ET DES CARAIRES

Julio 1986

PLANIFICACION, PRESUPUESTO Y LOS SISTEMAS DE CONTROL Y EVALUACION */

Preparado por Jorge Israel del ILPES, para ser presentado en el Seminario Internacional sobre: "Sistema Integrado de Contabilidad, Presupuestos y Costos Gubernamentales" que se realizará en Quito, Ecuador, 28 de julio al 1 de agosto de 1986, con los auspicios de la Contraloría General del Estado del Ecuador. Las opiniones vertidas son de exclusiva responsabilidad del autor y no comprometen a la institución a que pertenece.

INDICE

	<u>Página</u>
I . LA CRISIS DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE	1
II. PLANIFICACION Y PRESUPUESTO POR PROGRAMAS	8
1. Antecedentes Generales	8
2. El Papel de la Planificación	8
3. El Marco de la Acción de Presupuestos por Programas	13
III. EL PROCESO DE CONTROL Y EVALUACION	17
1. Antecedentes Generales	17
2. Evolución del Control y la Evaluación	17
3. El Nuevo Papel del Control y la Evaluación	18
4. Los Sistemas de Información, Contabilidad y Costos	19
5. Los Mecanismos de "control social"	29
 BIBLIOGRAFIA BASICA UTILIZADA	 30

PRESENTACION

Este trabajo tiene como propósito el presentar algunas ideas al Seminario Internacional sobre Sistema Integrado de Contabilidad, Presupuesto y Costos Gubernamentales, que se realizará en Quito, Ecuador, del 28 de julio al 1° de agosto de 1986, con los auspicios de la Contraloría General del Estado del Ecuador.

Está sujeto a revisiones de forma y fondo y todos los errores que contenga, son de exclusiva responsabilidad del autor.

Se inicia con una breve relación sobre la situación de crisis que enfrenta la región. Seguidamente, se aborda el papel del Estado, la acción del Sector Público y sus instrumentos básicos: la planificación y el presupuesto por programas. Finalmente, se presenta el tema del control y evaluación poniendo el acento en los sistemas de información financiera y física como requisito básico para el seguimiento y retroalimentación de los procesos de asignación de recursos para el cumplimiento de los objetivos del desarrollo económico y social.

Para su preparación, se han utilizado los trabajos de la CEPAL e ILPES y las experiencias de los gobiernos. Al final, se incluye una bibliografía básica.

I. LA CRISIS EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE

En esta parte, se presentarán algunos antecedentes, producto de los estudios de la CEPAL y del ILPES en relación al perfil y la magnitud de la crisis y a las recomendaciones para afrontarla.

La crisis que enfrenta América Latina y el Caribe además de los problemas nuevos que ha producido, ha dejado, sobre todo, en una más cruda evidencia los problemas de viejo cuño que han caracterizado a los países en vías de desarrollo: mal aprovechamiento de los recursos; inadecuada distribución del ingreso y la riqueza; gran vulnerabilidad de las economías nacionales y de la región en su conjunto; graves problemas sociales y serias disparidades regionales; incapacidad en la generación de fuentes productivas; excesivos gastos en armamentos y ciertas y determinadas disfuncionalidades en sus sistemas políticos y sociales. Uno de los rasgos más sobresalientes de la crisis es su extensión, con diferentes grados y matices, a prácticamente la totalidad de los países de la región.

También asombra su profundidad y duración. El trienio 1981-1983 se caracterizó por una fuerte caída del producto - en términos globales y per cápita - y una marcada reducción de las tasas de inversión, el recrudecimiento espectacular de las presiones inflacionarias, la elevación de la desocupación y la baja del salario real. Estos cambios desfavorables en el frente interno fueron acompañados por otros no menos adversos en el sector externo, cuyas manifestaciones más palpables han sido la crisis de pagos, las alzas en los tipos de cambio, la pérdida de reservas internacionales y, sobre todo el incremento insostenible del servicio de la deuda externa.

En síntesis, se está en presencia de la mayor contracción económica de los últimos cincuenta años, con una importante destrucción o subutilización del capital acumulado durante los últimos decenios y un retroceso de varios años en el avance social de la región, cuyos niveles de vida llegaron a ser en 1983, los mismos que en 1977.

La crisis también marcó el colapso de aquellas políticas económicas que hicieron uso en forma desmedida del endeudamiento externo, como consecuencia de una deficiente apreciación - no obstante las diferencias registradas en los distintos países - acerca del papel del financiamiento internacional y de las ventajas y riesgos del endeudamiento. Estas políticas fueron facilitadas por la permisividad sin precedente que se originaba en los mismos grandes centros financieros internacionales.

En lo que respecta a los orígenes y especialmente a la magnitud y características de la crisis, es necesario reconocer la importante influencia de los viejos problemas de tipo estructural, tantas veces analizados en los escritos de la CEPAL. Sin embargo, esta consideración no debería servir para restar importancia a la gravitación que tuvieron durante la década de los setenta las políticas internas y el comportamiento del ciclo externo. Unas y otras coincidieron en alentar una utilización desmedida del endeudamiento externo que se contrató mayoritariamente con fuentes privadas y que, en la actualidad, a nivel regional, excede los 330.000 millones de dólares. Este elevadísimo grado de endeudamiento, que constituye la causa inmediata más importante de la crisis que hoy viven los países de la región, es a su vez, la expresión de una combinación de factores, tanto externo como internos.

En una presentación más reciente sobre la crisis, la CEPAL ha señalado que confluyeron en la gestación de la crisis factores de distinta índole, muchos de ellos previsibles. Sin embargo, la región ha sido sorprendida por comportamientos inesperados e inéditos de la gran mayoría de ellos en la economía mundial. Esto generó combinaciones perversas de factores, sin antecedentes en las inflexiones previas del ciclo mundial. En esa combinación perversa de factores, cabe destacar:

- Políticas internas, que basaron el crecimiento y la expansión económica en un excesivo endeudamiento externo. En algunos casos, ese endeudamiento vino a servir una expansión legítima y necesaria de la inversión productiva. Pero en muchos otros, sirvió para financiar el sobregasto interno y externo; inadecuadas políticas macroeconómicas que alentaron la fuga de capitales; procesos inadecuados de apertura económica comercial y financiera; y, no olvidar, gastos en armamentos.

- La políticas de permisividad financiera, desconocida en las décadas anteriores, que aplicaron los sectores financieros privados. Debe recordarse que si hoy se tiene grandes deudores es porque ayer se tuvo grandes prestamistas.
- El curso errático y negativo de la coyuntura internacional, que a fines de la década penalizó en forma sistemática y sigue penalizando aún, la relación de precios de intercambio latinoamericano, y que posteriormente se tradujo en tasas desconocidas de intereses, nominales y reales que persisten aún, y que multiplicaron buscamente los costos de la contratación original de la deuda. Todo esto recortó violentamente los ingresos de divisas, y elevó en forma espectacular el servicio de la deuda.
- La contracción financiera privada en los últimos años, luego de haber inyectado a la región cifras cercanas a los 30 mil millones de dólares, la banca internacional se retira bruscamente de los mercados latinoamericanos.

Ahora bien, con respecto a los efectos de la crisis en la región, un documento presentado por la CEPAL en el XX Período de Sesiones sostiene que "... la crisis está exacerbando en las sociedades latinoamericanas el deterioro de condiciones sociales que de por sí son extremadamente inequitativas. Es cierto que el crecimiento económico debe acompañarse de un impulso estatal deliberado al proceso de transformación estructural e institucional, con miras a lograr una distribución más equitativa de los frutos del desarrollo y a satisfacer normas adecuadas de mejoramiento del bienestar social de la masa de la población. Sin embargo, no es menos cierto que sin crecimiento económico, en el clima de estancamiento y recesión, confusión e incertidumbre que dominan el escenario latinoamericano, se agudizan las tensiones sociales, se endurece la resistencia al cambio por parte de los sectores que tendrían necesariamente que ceder y, en definitiva, se perjudica aún más a la gran masa de la población que se ubica en los tramos inferiores de la distribución de la riqueza y del ingreso al mismo tiempo que se incentivan poderosas fuerzas de inestabilidad social".

El estudio destaca cuatro aspectos relacionados entre sí que tienen especial significación en las dimensiones sociales del desarrollo:

- la distribución de la propiedad y del ingreso;
- la magnitud de la pobreza extrema;
- la desocupación;
- las limitaciones y diferencias en la participación social.

En cuanto al fortalecimiento de las economías nacionales y de las relaciones externas de la región, el estudio propone:

- la reanimación y reestructuración del mercado interno;
- la preservación de la infraestructura física;
- la recuperación de la inversión;
- la puesta en marcha de las políticas de distribución del ingreso y del consumo;
- la más plena aplicación de la planificación de mediano y largo plazo;
- la más plena aplicación de la cooperación regional y la integración económica.

De acuerdo a las consideraciones anteriores, los siguientes serían los objetivos de una política de desarrollo:

- una mayor eficiencia de la economía acompañada de un aumento considerable en la tasa de crecimiento;
- una mayor equidad en la distribución de los frutos del crecimiento;
- una mayor autonomía en el proceso de desarrollo.

Para el logro de estos objetivos se debería contar con los siguientes instrumentos claves:

Motores del crecimiento

- Mayor aprovechamiento de las potencialidades internas de las economías de la región. Debe estar necesariamente ligada a un creciente grado de apertura externa, si bien más dinámica y selectiva que en el pasado. Esto último implica el empleo inteligente de la acción del Estado, la utilización de la capacidad importadora de los países y, al mismo tiempo, una vigorosa acción en favor de la expansión y diversificación de las exportaciones, tanto tradicionales como de manufacturas.

- El fortalecimiento de los mercados internos significa, además, impulsar el desarrollo agrícola de la región, que está muy lejos de haber alcanzado sus fronteras físicas y tecnológicas, y que podría dar a América Latina y el Caribe una posición privilegiada dentro del Tercer Mundo en este campo. También significa explorar nuevas posibilidades de desarrollo industrial, tanto en la producción de bienes de consumo para atender las crecientes necesidades básicas de la población, como en el desarrollo de actividades más complejas en que la región se encuentra, particularmente rezagada - como en la producción de bienes de capital - o en que ésta podría tener posibilidades de acceder en forma más rápida a las nuevas tecnologías.

La modernización del Estado

Un elemento fundamental en las nuevas políticas de desarrollo de los países de la región será la modernización del Estado. En el futuro, éste deberá apoyar los objetivos centrales de las políticas de desarrollo en forma más deliberada, controlar en mayor medida los procesos de apertura externa, y mediar entre las complejas y conflictivas demandas provenientes de los distintos grupos sociales. Al mismo tiempo, deberá redoblar la eficiencia y selectividad de sus actividades.

La modernización del Estado en la región no es una tarea fácil e implica decisiones de carácter político, que muchas veces habrán de entrar en conflicto con intereses creados, con las percepciones de determinados dirigentes o con las expectativas de ciertos grupos sociales. Superar las tentaciones del Estado populista y del Estado prescindente, para pasar a un Estado vigorosamente comprometido con objetivos económicos y sociales, sin desmedro de su eficiencia y de su contribución al dinamismo general del sistema, aparece en la actualidad como una de las grandes tareas políticas de los países de la región.

Dentro de la modernización del Estado debe considerarse el importante papel a que esta llamada a jugar la planificación como instrumento básico de anticipación y de racionalización en la utilización de los recursos para el logro de mejores niveles de desarrollo.

Las relaciones económicas externas

El sector externo tendrá una importancia crucial en las próximas etapas del desarrollo regional. Será necesario actuar en tres frentes simultánea y complementariamente:

- El de la eficacia de las políticas de promoción de exportaciones;
- El del fortalecimiento del mercado regional; y
- El del aprovechamiento de los mercados internacionales.

Estado y Mercado

Para el enfrentamiento de la crisis es básica la acción del Estado y para considerar su papel deberá dejarse de lado la inútil discusión Estado versus Mercado. Sobre este aspecto el Secretario Ejecutivo de la CEPAL en una parte de su exposición en el XXI Período de Sesiones de la Comisión expresó que el plantear el antagonismo Estado y mercado puede conducir a conclusiones políticas equivocadas. No cabe duda que el mercado tiene que cumplir un papel de enorme importancia. Pero es igualmente claro que al Estado le corresponde la conducción del enfrentamiento de la crisis y la promoción de las transformaciones para ir cerrando las brechas que persisten a pesar de los progresos alcanzados en la región.

Dentro de estos lineamientos le correspondería básicamente al Estado y a su aparato el Sector Público en estrecha relación con el Sector Privado:

- La conducción del desarrollo económico y social y la creación del ambiente básico para el desarrollo del Sector Privado.
- La planificación y la coordinación de las políticas públicas.
- La responsabilidad en el manejo macroeconómico.
- La anticipación y la construcción del futuro.
- Acciones concretas para ir cerrando las brechas sociales.
- Participación en la infraestructura básica, en la producción de bienes y servicios y en la modificación del aparato productivo.
- La eliminación de las disparidades regionales.
- Promoción del proceso de participación en el desarrollo.
- Las acciones para el desarrollo del medio ambiente.
- Las acciones en ciencia y tecnología.
- La promoción de la integración y la cooperación regional.
- La incorporación de la variable población en el desarrollo.
- El mejoramiento de la gestión del Sector Público.

II. PLANIFICACION Y PRESUPUESTOS POR PROGRAMAS

1. Antecedentes Generales

La situación de crisis que enfrenta la región hace imprescindible la activa participación del Estado en una pragmática asociación con el sector privado .

Para hacer más eficiente la acción del Estado cobran relevancia dos instrumentos que han tenido importante desarrollo en las últimas décadas: la planificación y el presupuesto por programas.

En los párrafos siguientes se hace un breve examen de estos dos temas.

2 . El Papel de la Planificación

La Planificación ha ido adoptándose en América Latina y el Caribe para fundamentalmente:

- coordinar la acción del Sector Público para mejorar sus servicios en economías mixtas;
- facilitar determinadas transformaciones para acelerar el desarrollo económico y social;
- hacer posible la ordenación de las inversiones públicas y privadas dentro de un marco global de coherencia.

Para considerar los logros obtenidos por la planificación no sería conveniente tomar la Región como un bloque, dada la gran diversidad de situaciones que presenta cada país en cuanto a su experiencia en planificación. Sin embargo, con el conocimiento que se tiene en la actualidad es posible afirmar que la planificación ha permitido:

- posibilitar el mejor conocimiento de la problemática de cada país, y de la región en su conjunto;
- diseñar y ejecutar planes, programas y proyectos de desarrollo económico y social;
- construir sistemas de informaciones y de estadísticas económicas y sociales;
- posibilitar el mejoramiento de la administración pública, en especial de la administración presupuestaria y fiscal;
- capacitar un importante grupo de especialistas.

El balance de los logros de la planificación es altamente positivo, ha sido uno de los grandes aportes en la segunda mitad de este siglo, y hoy día, ante la grave situación de crisis que se presenta a nivel de cada país, de la Región y de la economía mundial, la planificación se avizora como una herramienta clave para enfrentar la crisis y para la organización de la nueva sociedad.

Para que la planificación sea efectiva hay que detenerse a analizar en que líneas y sentidos es necesario actuar para seguir con su perfeccionamiento, y para ello se presentan a continuación algunos de los problemas que habría que enfrentar.

Estos problemas son:

a) Inadecuada o falta de utilización de la planificación por la sociedad en sus procesos de discusión y generación de medidas económicas y sociales. La planificación ha sido básicamente un instrumento del sector público o de parte de él y no de la comunidad. Solo en algunos casos se han presentado planes optativos de gobierno para la consideración de grupos de interés o para procesos de concertación.

b) La aplicación de la planificación no ha podido, en muchos casos, enfrentar corrientes aperturistas o de excesiva confianza en el mercado que han producido serios daños a la economía y a la sociedad.

c) Inadecuado tratamiento de las relaciones entre planificación y administración o gestión.

d) Procesos y mecanismos insuficientes para traducir los planes, en planes operativos, presupuestos por programas y proyectos.

e) Escaso desarrollo de la planificación material de la economía.

f) Insuficiente tratamiento de temas horizontales prioritarios tales como: empleo, pobreza crítica, medio ambiente y recursos naturales, población, ciencia y tecnología, patrones culturales.

g) Insuficiente desarrollo de la planificación regional y local.

h) Insuficiente desarrollo de la planificación social.

i) Escaso tratamiento de la planificación como instrumento de cooperación e integración.

Como se señaló la crisis ha generado nuevos problemas, pero ha agudizado los viejos problemas estructurales de las economías de la región. Cabe al Estado y a su instrumento la planificación un enfrentamiento a ambas situaciones.

Las economías nacionales se hacen cada vez más complejas y ha aumentado su interdependencia con el sector externo. Por su parte el Sector Público ha ampliado su ámbito de acción generándose nuevas instituciones en el área descentralizada y de empresas públicas. En varias situaciones el sector público ha crecido por agregación creándose serios problemas de dirección y coordinación lo que se ha traducido en ineficiencia.

Se hace entonces necesario el contar con procedimientos para lograr una mayor racionalización en las decisiones para el cumplimiento de los objetivos de desarrollo económico y social. De ahí que los métodos y técnicas de

planificación pasarán a constituirse en un instrumento indispensable para la racionalización y compatibilización de las decisiones gubernamentales en los diferentes países de la Región.

Ante la incertidumbre y el curso sobresaltado de la economía mundial y para fortalecer las economías nacionales, cabe a la planificación la responsabilidad de producir escenarios posibles sobre la evolución y la situación de los respectivos sistemas nacionales. El anticiparse y construir el futuro entraña la formulación de estrategias de desarrollo para respaldar la formulación de planes y programas de desarrollo económico y social. Se podrá así enfrentar los graves problemas económicos y sociales y las disparidades regionales y prever junto con el desarrollo nacional la mejor inserción de las economías nacionales en el ámbito externo.

En síntesis se hace necesario:

- Profundizar en nuevos esquemas de planificación para afrontar la seria crisis que afecta a la región, esto incluye mejorar el apoyo instrumental para el desarrollo de programas macroeconómicos destinados a orientar políticas reactivadoras.
- En materia de planificación social la búsqueda de respuestas a varios aspectos de la crisis, explorando opciones alternativas que den mayor prioridad a temas como el empleo, participación y concertación, impacto social regional y erradicación de la pobreza extrema en el entendido de que los escenarios futuros se caracterizarán por un marco externo extremadamente difícil.
- En materia regional y local se deberá prestar atención a la descentralización territorial, tanto política como económica y administrativa con miras a una eficiente articulación entre el estado y la región y las localidades

para avanzar en la eliminación de las disparidades regionales y sociales.

De las consideraciones anteriores surgen las siguientes responsabilidades básicas de la Planificación.

Planificación, instrumento:

- De anticipación y construcción del futuro a través del diseño de estrategias de desarrollo;
- De Gobierno y formulación y coordinación de Políticas Públicas;
- Para afrontar los problemas estructurales, las disparidades sociales y las regionales y locales;
- Que de orientaciones e incentive el desarrollo del Sector Privado;
- Para obtener un máximo provecho de la economía de mercado a nivel nacional e internacional;
- Para la definición de macroproyectos destinados a quebrar carencias y desigualdades;
- Para el desarrollo y cambio social;
- De racionalización del Sector Público y modernización del Estado;
- De desarrollo regional y local;
- De concertación y participación.
- Para una mejor inserción de las economías nacionales en la economía Regional y mundial. La planificación como instrumento de cooperación e integración .
- Que permita traducir los objetivos y metas en acciones concretas a través de instrumentos de corto plazo como planes operativos y presupuestos por Programas;
- Que genere sistemas de información, control y evaluación para su permanente realimentación;
- Que considere temáticas horizontales tales como: medio ambiente, población, ciencia y tecnología, cultura, calidad de la vida;
- Que difunda a la sociedad los logros y obstáculos al desarrollo para hacer efectivos los mecanismos de participación y concertación .

3. El marco de acción del Presupuesto por Programas

La aplicación del Presupuesto por Programas ha producido en la región un importante mejoramiento en el manejo de los recursos públicos y en la programación del Sector Público. Asimismo, ha contribuido en el perfeccionamiento de la planificación como instrumento de previsión y coordinación de las políticas públicas.

Los siguientes puntos pueden sintetizar algunos de los principales efectos producidos por la aplicación del presupuesto por programas:

- Mayor conocimiento de la acción del Sector Público;
- Mejoramiento evidente en la programación del Sector Público;
- Mejoramiento de los sistemas de planificación;
- Mejor conocimiento del nivel y composición de los ingresos y los gastos públicos y de sus efectos en la economía;
- Mayor eficiencia en la utilización de los recursos públicos;
- Contribución al mejoramiento de los sistemas de gestión del Sector Público;
- Mejoramiento en los sistemas de información, control y evaluación;
- Capacitación de una importante masa de técnicos y funcionarios .

¿Cuáles son los principales problemas que enfrenta actualmente el Presupuesto por Programas?

Se pueden mencionar las siguientes áreas-problemas:

- Cuando hace dos o más decenios se quería implantar el Presupuesto por Programas, uno de los propósitos fundamentales era el de constituirse en instrumento de programación, ejecución, control y evaluación de planes de desarrollo . Se puede afirmar que conspiró contra este logro, por una parte el estado de desarrollo de la planificación y por otro, las rigideces de los sistemas presupuestarios y administrativos. En efecto, fue frecuente

la implantación del Presupuesto por Programas sin el respaldo de un plan de mediano o corto plazo y, por el otro, existió un predominio de lo institucional sobre lo funcional al aplicarlo al Sector Público.

- Su aplicación ha sido muy parcial y en general se ha centrado en el Gobierno Central dejando en muchos casos sin abordar el importante sector descentralizado y las empresas estatales así como los gobiernos locales.

- No se han desarrollado adecuados sistemas de información, contabilidad, control y evaluación para el seguimiento del cumplimiento de objetivos y metas, lo que ha producido discontinuidad y regreso a los moldes tradicionales .

- En muchos casos se ha aplicado la clasificación institucional-programática lo que ha impedido reflejar las problemáticas y objetivos sectoriales y regionales .

- No se han realizado en muchos casos los ajustes sustantivos e institucionales para ligar los procesos presupuestarios y de planificación .

- Ha existido dificultad para integrar las cuentas del Sector Público con las otras cuentas de la economía nacional, en especial las monetarias, las financieras y las del sector externo. Ello ha sido un impedimento para la definición de políticas financieras y presupuestarias con un real impacto económico .

¿Cuáles serían las áreas a considerar para mejorar la aplicación del Presupuesto por Programas?

Entre las áreas básicas se podrían destacar:

- Mejorar la relación técnica y sustantiva entre los presupuestos por Programas y los instrumentos de planificación tales como: estrategias de desarrollo, planes de mediano plazo, planes anuales operativos.

- La necesidad de revitalizar los planes anuales operativos para que se transformen en el verdadero instrumento de ejecución y acompañamiento de planes y de enfrentamiento de situaciones coyunturales.

- Que el presupuesto por programas exprese física y financieramente la acción del Sector Público, definida en la Planificación y Coordinación de Políticas Públicas y en los instrumentos operativos como son los planes anuales .

- Que se amplie la aplicación del presupuesto por programas al sector descentralizado a las empresas estatales y a los gobiernos regionales y locales para contar con una verdadera planificación del Sector Público.

- Que se aplique un enfoque sectorial-programático que vincule expresamente las acciones del Sector Público con el Sector Privado para promover la participación y la concertación.

- Que se establezcan y/o fortalezcan sistemas de informaciones, contabilidad, control y evaluación para la retroalimentación permanente del presupuesto por programas.

- Que se establezca un esquema integrado de cuentas del Sector Público con las otras cuentas de la economía nacional, en especial las monetarias, financieras y del Sector Externo, para determinar la interrelación e impacto de las acciones del Sector Público.

- Que se asigne especial atención a los aspectos reales del proceso presupuestario, en cuanto a la identificación de productos específicos, insumos necesarios y relaciones de productividad.

- Que a través del Presupuesto por Programas se establezcan bases para la cooperación e integración, generación de acciones conjuntas con otros economías nacionales, compras gubernamentales, etc.

- Abordar programas multisectoriales y de alta prioridad como: erradicación de la pobreza; empleo; seguridad alimentaria; promoción de exportaciones.

- Que en el proceso presupuestario se posibilite la participación, además de los actores propios del Sector Público, de todos los niveles de la llamada "Pirámide Participación", esto es Congreso Nacional, asambleas locales, mecanismos de concertación, agrupaciones de trabajadores, agrupaciones de empresarios.

III. EL PROCESO DE CONTROL Y EVALUACION

1. Antecedentes generales

En los párrafos anteriores se ha destacado la necesidad de fortalecer mecanismos de información, control y evaluación para asegurar la retroalimentación de los sistemas de planificación y presupuestos por programas. Por ello, no es aventurado en calificar al control y la evaluación como procesos cruciales para asegurar el cumplimiento de objetivos y metas del desarrollo, así como la más adecuada asignación de los recursos. El control y la evaluación está ampliando significativamente su radio de acción por la complejidad creciente de las economías nacionales y por el papel preponderante del Estado y del Sector Público. Además, de acuerdo con el enfoque que se ha dado en este trabajo, que implica el "demoler" las barreras tradicionales que han separado al Sector Público y al Sector Privado el control y la evaluación pasan a constituirse en mecanismos de la sociedad en su conjunto y no sólo para un aparato burocrático.

2. Evolución del control y la evaluación

Se está frente a un "salto generacional" en materia de control y evaluación. En efecto, antes se perseguía asegurar la legalidad y la corrección financiera de las operaciones de un gobierno central o sector fiscal, limitado a funciones básicas tradicionales.

Ahora se está frente a los siguientes hechos destacados:

- Ampliación del campo de acción del Sector Público: papel relevante del área descentralizada, empresas públicas, de los gobiernos regionales, estatales y locales.
- Aplicación de la planificación y del Presupuesto por Programas que dan relevancia a las realizaciones, a los insumos y a los costos, más que a las meras operaciones de gastos e ingresos.

- Aumento del impacto económico social del Sector Público. Los agregados del Sector Público son claves para el nivel y composición del Producto Bruto Interno y determinantes en los flujos monetarios financieros y del Sector Externo.
- Revolución informática que permite manejar insospechados volúmenes de información.
- Acento en la necesidad de mejorar sustantivamente la gestión del Sector Público.
- Necesidad de una participación creciente y amplia de la sociedad en el proceso de generación, ejecución, control y evaluación de objetivos de desarrollo económico y social.

3. El nuevo papel del control y la evaluación

De acuerdo a lo presentado en las partes anteriores, son múltiples los campos de acción del Control y la Evaluación. Entre ellos se debe mencionar:

- Asegurar la adecuada ejecución de planes, programas y proyectos de desarrollo.
- Asegurar la legalidad de los actos y el funcionamiento económico y financiero de los servicios.
- Asegurar la participación ciudadana en el proceso de desarrollo.
- Mejorar la gestión del Sector Público.
- Asegurar el funcionamiento y el perfeccionamiento de sistemas de información física, financiera y de costos; de las acciones del Sector Público.

- Asegurar la idoneidad de los recursos humanos al servicio del Sector Público.
- Promover que el Sector Público a través de las compras de insumos, impulse el desarrollo nacional y la integración.
- Promover la cooperación mutua entre los organismos de control y evaluación de América Latina y el Caribe.

Las áreas anteriormente mencionadas implican la ampliación del campo de acción de los sistemas contralores y las Contralorías. En la región, varias contralorías están ya realizando estas nuevas actividades, pero se hará necesario desplegar un gran esfuerzo para que puedan cumplir con el nuevo papel que el desarrollo y la comunidad les están encomendando. Cabe, en las partes siguientes, detenerse en dos aspectos que se consideran básicos: la construcción de sistemas de información y los mecanismos de "control social".

4. Los sistemas de información, contabilidad y costos

Un proceso de planificación, control y evaluación no puede funcionar sin los adecuados y siempre vigentes sistemas de información, contabilidad y costos.

a) La contabilidad pública. La ejecución de los programas del Sector Público, va generando una serie de datos financieros que es necesario recoger sistemáticamente mediante un mecanismo de información y control: la contabilidad pública.

Por medio de los diversos programas del sector público se prestan servicios de administración general, de seguridad interna y externa, de salud; se realizan inversiones y se produce una gama de bienes y servicios a través de los órganos del Gobierno General o de las empresas públicas.

En el cumplimiento de esta variedad de acciones, debe conocerse el nivel, composición y destino de los importantes recursos financieros que maneja el sector público.

Además, debe considerarse que el sector público está captando una permanente corriente de ingresos internos y externos que requiere de una información oportuna y detallada en cuanto a las fuentes y magnitud de los recursos.

Por otra parte, dada la creciente participación del sector público en el producto nacional, deben establecerse las informaciones básicas que éste debe proporcionar para la construcción de las cuentas nacionales de acuerdo a las metodologías establecidas para el registro de las transacciones gubernamentales en relación con los demás agregados económicos.

Diversos tipos de disposiciones regulan la conducta financiera de los organismos del Estado, debido a que el manejo de los recursos públicos constituye una de las principales funciones administrativas de los gobiernos que utilizan los ingresos tanto internos como externos para financiar la realización de las acciones públicas.

Este manejo implica, además de la responsabilidad administrativa, una responsabilidad política, pues el sector público, a través de sus órganos de gobierno, debe dar a conocer a la comunidad cómo se utilizan los recursos que ella ha aportado o ha decidido conseguir.

Por último, la permanente actitud planificadora de los gobiernos modernos exige informaciones financieras adecuadas para controlar y evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas trazados.

De esta forma, la contabilidad pública puede concebirse como una herramienta que proporciona a la administración estatal informaciones y controles a costos mínimos para el mejor manejo de los asuntos públicos. Esto implica nutrir de informaciones a todo el proceso de planificación y presupuestación, a la discusión y aprobación de los presupuestos, a la ejecución de planes y programas, al control y evaluación de resultados y al proceso de comunicación y participación de los ciudadanos de la gestión realizada.

A este respecto, el Manual de Contabilidad del gobierno, preparado por las Naciones Unidas, señala que "la contabilidad es reconocida cada vez más - en el sentido más absoluto de la palabra - como un instrumento al servicio de la administración, y como tal deberá ser desarrollada para poder satisfacer no solamente los requisitos de contabilización, sino también debe proporcionar los varios tipos de datos financieros de importancia esencial para finalidades

como planificación, análisis y selección de programas, formación de presupuestos, administración eficaz en los diversos niveles del gobierno y control de costos y actividades en relación con los planes aprobados".

En este trabajo, la contabilidad pública será abordada como el sistema integrado de informaciones para todo el sector público, o sea, que no se refiere a una contabilidad limitada a un sector determinado. Es decir, este enfoque requiere de la concepción de diferentes tipos de contabilidades para la obtención de las informaciones y controles que requieren las numerosas unidades programáticas a cargo de las acciones de responsabilidad del sector público. De esta forma, no se acepta el enfoque de un solo tipo de contabilidad pública para todo el sector público que considere a todas las unidades programáticas con una misma óptica en el sentido de que todas requieren de las mismas informaciones y controles. Antes bien, se debe abordar la contabilidad pública como un conjunto de informaciones y controles adecuados a la naturaleza y especialización de las distintas unidades programáticas, pero integradas en un todo coherente.

En este orden de ideas, el Manual de Contabilidad de las Naciones Unidas ya citado, ha señalado que "hoy día, las operaciones del gobierno son tan amplias, tan diversificadas y complejas que no será factible emplear un solo método contable en todos los organismos y para todas las operaciones. Los sistemas y procedimientos tienen que ser desarrollados sobre una base individual de acuerdo con las necesidades en cuanto a administración y control que sean de interés particular en cada caso. Esto, sin embargo, deberá hacerse dentro del marco de un cuerpo unificado de principios y políticas que permitirán una coordinación efectiva de las actividades y que podrán conducir a resultados uniformes de utilidad para la consolidación y análisis efectivo en los niveles siguientes de la administración gubernamental"

El sistema integrado de contabilidad pública compuesto por los subsistemas adecuados a los requerimientos de las unidades programáticas, debería cumplir con los siguientes propósitos:

- Producir informaciones y controles de los ingresos y gastos públicos en todas sus fases o momentos;
- Producir las informaciones y controles de los ingresos y gastos presupuestarios de acuerdo a las bases que se establezcan;
- Producir las informaciones y controles de los activos y pasivos de las empresas públicas y de los resultados de su gestión;
- Producir informaciones y controles de los costos de producción de bienes y/o servicios;
- Producir informaciones y controles sobre los ingresos y gastos de caja;
- Producir informaciones y controles para los sistemas de cuentas nacionales y para integración con las cuentas monetarias y financieras y del sector externo.

En la contabilidad pública se aplican los mismos principios y técnicas de la contabilidad generalmente aceptados: partida doble, operaciones activas, operaciones pasivas, de resultados, de orden, etc.

La fuente principal de la contabilidad pública son los presupuestos con todos sus componentes y ésta, como técnica de seguimiento, debe registrarlo en todas las fases de su ejecución y control. La contabilidad debe reflejar, de acuerdo a este predicamento, los distintos momentos de ingresos y gastos y todas las agrupaciones y clasificaciones de estos ingresos y gastos; por objeto, sectorial, funcional, institucional, regional, por programas, etc. Los clasificadores del presupuesto y sus códigos, constituyen las informaciones matrices para los sistemas de cuentas.

Los requisitos generales que debería cumplir un sistema de contabilidad pública, para constituirse en una adecuada herramienta de información y control, son básicamente de:

- Flexibilidad;
- Oportunidad;
- Simplicidad;
- Claridad;
- Utilidad;
- Posibilidad de autocontrol;
- Posibilidad de auditoría.

El requisito de flexibilidad establece que el sistema de contabilidad debe adaptarse a las necesidades de información y control que se requieren para el cumplimiento de los objetivos y metas de las unidades programáticas. No puede existir, como se ha señalado, un solo sistema de contabilidad, sino que tantos como se requieran de acuerdo a la naturaleza de las unidades, pero integrados en un todo coherente.

El requisito de oportunidad, establece que para que el sistema contable preste una verdadera utilidad, debe proporcionar la información tan pronto como el suceso ocurra. De esta forma, la utilización de modalidades expeditas de registro, elaboración y producción de resultados financieros serán imprescindibles.

El requisito de simplicidad establece que el sistema debe proveer la información mínima necesaria que se requiere en forma periódica y permanente.

El requisito de claridad establece que si se quiere utilizar la contabilidad como herramienta de dirección, administración, planificación, etc., ella debe llegar necesariamente a diversos niveles. De esta forma, la información debe ser clara y comprensiva y no ser elaborada para "especialistas". En la mayoría de los casos, quienes operan o reciben información contable no tienen un conocimiento acabado de las técnicas, terminología y formulismos contables.

El requisito de utilidad señala que el sistema debe tener valor práctico para todos los niveles y unidades que deben emplearlo.

Al diseñar el sistema de contabilidad, deben determinarse las necesidades de todos aquellos que requerirán de las informaciones y controles de la contabilidad. Luego, ésta se deberá ir perfeccionando de acuerdo a los requerimientos de las unidades programáticas.

En lo que respecta a autocontrol, el sistema de contabilidad debe contemplar los procedimientos y métodos que aseguren la coherencia y funcionamiento adecuado. La partida doble constituye, por ejemplo, una base original de autocontrol. Las pruebas de control que se diseñan en los programas de computación están también destinadas a asegurar su operación consistente.

En cuanto a la auditoría, el sistema de contabilidad debe posibilitar la comprobación y verificación de las operaciones y registro contables en sus fases aritmética y de rutina.

b) La contabilidad de costos. La contabilidad de costos es una herramienta de gestión información y control para el mejor cumplimiento de los objetivos del Sector Público. Tiene por finalidad el cálculo de costos unitarios y totales, así como proporcionar los antecedentes necesarios para analizarlos. Para operar con un sistema de costos es necesario incorporar al sector público el concepto de gastos devengados y su sistema de operación, así como el concepto de provisiones y sus respectivos mecanismos de cálculo y aplicación.

Los sistemas de costos a aplicar en el Sector Público pueden ser básicamente de los cuatro tipos siguientes:

- Sistema de Costos para unidades de programación que requieren cálculo de costos unitarios.
- Sistema de costos para unidades de programación simples sin cálculo de costos unitarios.
- Sistemas de contabilidad de costos para empresas no fabriles.
- Sistemas de contabilidad de costos para empresas fabriles.

Al igual que en los sistemas de Contabilidad Pública, deben existir patrones técnicos uniformes para integrar los diversos sistemas de costos.

c) Medición de resultados. La medición de resultados se realiza fundamentalmente a través de las siguientes fases:

- Medición física de las realizaciones y de los resultados.
- Control del avance de los programas (comparación de metas reales y presupuestadas).
- Evaluación del cumplimiento de los programas.

Lo anterior determina la necesidad de identificar en primer lugar, las unidades de medición, luego establecer un flujo de informaciones y su registro correspondiente, para finalmente, establecer los procedimientos de control y evaluación.

Medición física de las realizaciones

- Unidades de medición. Para determinar los tipos de unidades de medida, se requiere hacer previamente una distinción entre objetivos y metas. Los objetivos pueden definirse como la expresión cualitativa de ciertos propósitos. Así, por ejemplo, propender a una mejor distribución del ingreso, mejorar el nivel educacional o el nivel sanitario de una población o disminuir la vulnerabilidad externa, pueden constituir objetivos esenciales, aunque no fuese posible cuantificarlos con exactitud.

La meta, en cambio, ya sea final o intermedia, constituye una expresión cuantitativa de un propósito: número de alumnos educados, número de kilómetros construídos, número de clases dictadas, etc.

La distinción entre meta final o intermedia no es fácil. Sin embargo, se ha aceptado en general que la meta final la constituye la expresión cuantificada de los bienes o servicios directos prestados a la comunidad. A las metas intermedias se les puede considerar como el resultado de las acciones realizadas para el cumplimiento de la meta final. A este respecto, el Manual de Presupuesto por Programas de las Naciones Unidas expresa, que es posible identificar tres tipos de medidas: las medidas del volumen de trabajo, que - como su nombre lo indica - dan el volumen del trabajo; las medidas de los productos finales, que indican los resultados de trabajo y las medidas de las realizaciones, que muestran los efectos del trabajo.

"Las unidades de volumen de trabajo se refieren a la acción de índole interna que lleva a cabo el organismo para lograr el resultado que se desea. Se relacionan por ejemplo, con el número de clases dictadas en un establecimiento docente y no con el número de estudiantes capacitados. Las medidas de producto final se refieren a las acciones internas realizadas por una organización y cuyo objeto directo es alcanzar un objetivo propuesto. Representan servicios directos prestados a la clientela servida. Estas mediciones conciernen, por ejemplo, al número de estudiantes capacitados y no a los cursos ofrecidos. Las unidades de labor realizada representan las metas del programa de un organismo que constituye objetivos aceptables de las medidas de acción práctica del Gobierno. Estas mediciones tienen que ver, por ejemplo, con el mejoramiento del índice de alfabetización más que con el número de clases ofrecidas o de estudiantes capacitados".

Otros planteamientos técnicos utilizan los siguientes conceptos:

Necesidad pública: Se define como aquella que la colectividad estima vital y que tiene repercusiones sociales: la creación de medios de transporte, dotación de agua potable y alcantarillado, alfabetización, mantenimiento del orden público, etc. La unidad de medida es el volumen del déficit real por ejemplo, falta de 100 000 casas, 10 000 niños sin acceso a la educación, 1 000 000 de analfabetos, etc.

Propósito: Objetivos del gobierno para resolver la necesidad pública.

Resultado: Expresión de la cuantificación de acciones a través de metas, por ejemplo, mejorar el índice de alfabetismo en un tanto por ciento. La unidad de medida expresa la magnitud del resultado, por ejemplo, reducir el porcentaje de analfabetos en un 20 por ciento anual.

Producto final: Meta de acción para obtener un resultado. Los productos finales pueden ser, por ejemplo: carreteras construídas, hectáreas de reforestación, etc.

Subproductos finales: Componente en que pueden dividirse algunos productos finales. Por ejemplo, en el caso de estudiantes, puede separar el número de alumnos de enseñanza media en enseñanza secundaria, enseñanza técnica, enseñanza agropecuaria, etc.

Tarea o trabajo: Acción concreta que hay que realizar para obtener un resultado deseado, expresado en un producto o subproducto final a obtener. El volumen de acciones se mide en unidades de trabajo como el número de clases dictadas para educar a tal número de estudiantes.

Coefficientes: Si las unidades de medida expresadas en volúmenes se relacionan con los costos o los insumos, se obtienen una serie de coeficientes, algunos de los cuales pueden ser:

$$\text{Coeficiente de productividad} = \frac{\text{productos finales o servicios destinados al público}}{\text{Insumos}}$$

$$\text{Coeficiente de realización} = \frac{\text{realización de trabajos o tareas}}{\text{Insumos}}$$

$$\text{Coeficiente de medición del trabajo} = \frac{\text{realización de trabajos o tareas}}{\text{tiempo empleado por el personal}}$$

$$\text{Coeficiente de costo-beneficio} = \frac{\text{ventajas finales obtenidas en un programa dado}}{\text{costo de los recursos empleados en él.}}$$

Flujos de informaciones de resultados: Una vez que se han definido los patrones de medición, cabe establecer quienes producirán y utilizarán las informaciones de resultados, esto es, las líneas de comunicación que deben existir entre las diferentes unidades ejecutoras para el conocimiento permanente de las acciones que se desarrollan.

La información relativa a la medición de resultados debe ascender a través de la organización institucional, hasta llegar en la forma más concentrada a los niveles más altos de los organismos públicos, es decir, que las informaciones

deben fluir desde la base de la pirámide institucional, donde se generan, hacia los niveles más altos, concentrándose a través de los diferentes escalones en función de las necesidades menos detalladas de cada uno de ellos.

Registro de informaciones: Debe existir un registro permanente de informaciones de resultados en el cual se vaya dejando constancia de los resultados obtenidos. Las unidades ejecutoras de unidades programáticas constituyen los núcleos básicos de estos registros, ya que son ellas las más interesadas en conocer el resultado concreto de su gestión. En el nivel intermedio (oficinas de planificación y presupuesto, sectoriales, institucionales y regionales), debe existir un registro más agregado para el análisis de los equipos directivos. Por último, en el nivel superior (jefaturas superiores, presidencia, ministerios, etc.), debe existir un registro de informaciones en un nivel aún más agregado para visualizar los aspectos más relevantes de los resultados obtenidos.

d) Integración de los sistemas de contabilidad, costos y medición de resultados. Cabe a los organismos centrales de información y a los organismos contralores, integrar los sistemas de contabilidad, costos y medición de resultados y ellos, con la Contabilidad Nacional, para generar las informaciones que son claves para la gestión del sector público y para el control y evaluación de sus resultados.

Existen múltiples modalidades para aplicar estos sistemas y los modernos sistemas de informática y computación pueden facilitar enormemente las tareas. Asimismo, existen diversas formas de organización para llevar a cabo los sistemas de información que dependen de cada realidad nacional.

5. Los mecanismos de "control social"

En este documento se ha tratado en forma muy breve la trascendencia del control para asegurar la ejecución de los programas de desarrollo económico y social. Se ha señalado que la necesaria ruptura entre las barreras que han separado al Sector Público del Sector Privado, hacen necesaria una nueva dimensión para el control; este es el "control social".

Se entiende en este trabajo por control social, la participación directa y sistemática de la pirámide participativa en el control y la evaluación de las acciones realizadas por el Sector Público.

En este control social se puede considerar:

- El examen de los resultados por las Cámaras Legislativas.
- La participación de las legislaciones regionales, estatales y locales.
- La participación de mecanismos de concertación (trabajadores, empresarios, profesionales).
- La consulta directa a la comunidad interesada en la cantidad y calidad de los bienes y servicios recibidos.
- La generación de comités tripartitos formados por los órganos públicos prestadores de bienes y servicios; por los organismos contralores y por la comunidad.

BIBLIOGRAFIA BASICA UTILIZADA

- Enrique Iglesias: "América Latina: crisis y opciones de desarrollo". Presentación del Secretario Ejecutivo de la CEPAL en el XX Período de Sesiones de la CEPAL, Lima, Perú, 29 de marzo al 6 de abril de 1984; CEPAL, "La crisis en América Latina: su evaluación y perspectivas", Documento E/CEPAL/SES.20/G 25, abril de 1984, Reactivación y Desarrollo. El Gran Compromiso de América Latina y el Caribe, por Norberto González, presentado en el XXI Período de Sesiones de la CEPAL; Presentación del Secretario Ejecutivo Adjunto de la CEPAL, señor Gert Rosenthal durante el Comité I del XXI Período de Sesiones de CEPAL (México, abril 1986).
- "El desarrollo regional ante la crisis y la reactivación", exposición realizada por el Director del ILPES en la Escuela de Ingeniería Comercial de la Universidad Católica de Valparaíso, Chile, 25 de mayo de 1984.
- CEPAL, La Crisis en América Latina, su evaluación y perspectivas, Documento E/CEPAL, SES.20/G.25, abril, 1984.
- Enrique Iglesias, Presentación del Secretario Ejecutivo de la CEPAL en el XX Período de Sesiones, Lima, Perú, 29 de marzo al 6 de abril de 1984. "América Latina: Crisis y Opciones de Desarrollo".
- Naciones Unidas, Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo: "Estudio de los cambios y tendencias en la administración y la hacienda pública para el desarrollo" 1975-1977, 1977-1979, Nueva York 1979 y 1982.
- Ver Naciones Unidas, Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo: "Estudio de los cambios y tendencias en la administración y la hacienda pública para el desarrollo", 1975-1977; 1977-1979, Nueva York 1979; 1982; págs. 39-54; 63-68.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD): en la Reforma del Estado: Enfoques renovados, ver artículo de Ignacio Pérez S. y Bernardo Kliksberg: El rol del Estado en la presente situación de América Latina, marzo de 1985, Caracas, Venezuela.
- ILPES: "Planificación y Políticas Públicas".
- Banco Mundial: "Informe sobre Desarrollo Mundial 1983".
- Jaime Ahumada y Jorge Israel; "Los Aspectos Políticos del Presupuesto". Documento presentado al XIV Seminario Interamericano e Ibérico de Presupuesto Público.

- Jorge Israel, "Notas sobre Ejecución, Contabilidad y Control del Presupuesto por Programas". Documento preparado para el Programa de Capacitación del ILPES.
- Manual de Presupuesto por Programas de Naciones Unidas.
- Naciones Unidas: "La Contabilidad del Gobierno en la gestión del Desarrollo Económico".
- Serie Cuadernos ILPES: "Manual de medición de costos por Programas".
- Eliana Calvo, Elsie Wood y Jorge Israel, "Programación Presupuestarias: Experiencias y Perspectivas de Aplicación".