

INT-2603

PRELIMINAR

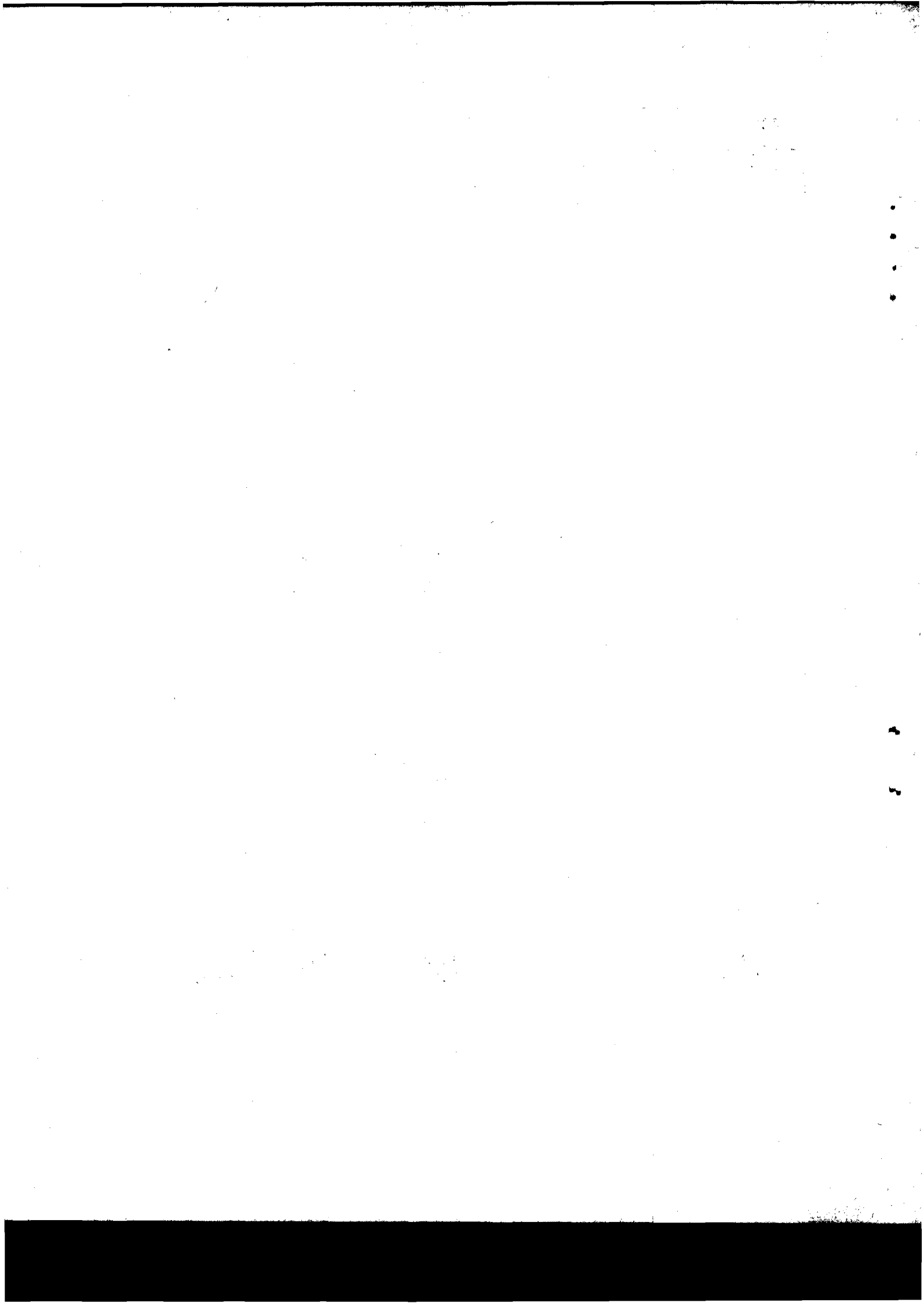
Instituto Latinoamericano de
Planificación Económica y
Social
Santiago, octubre de 1968

PRESUPUESTOS REGIONALES DEL SECTOR PUBLICO.*



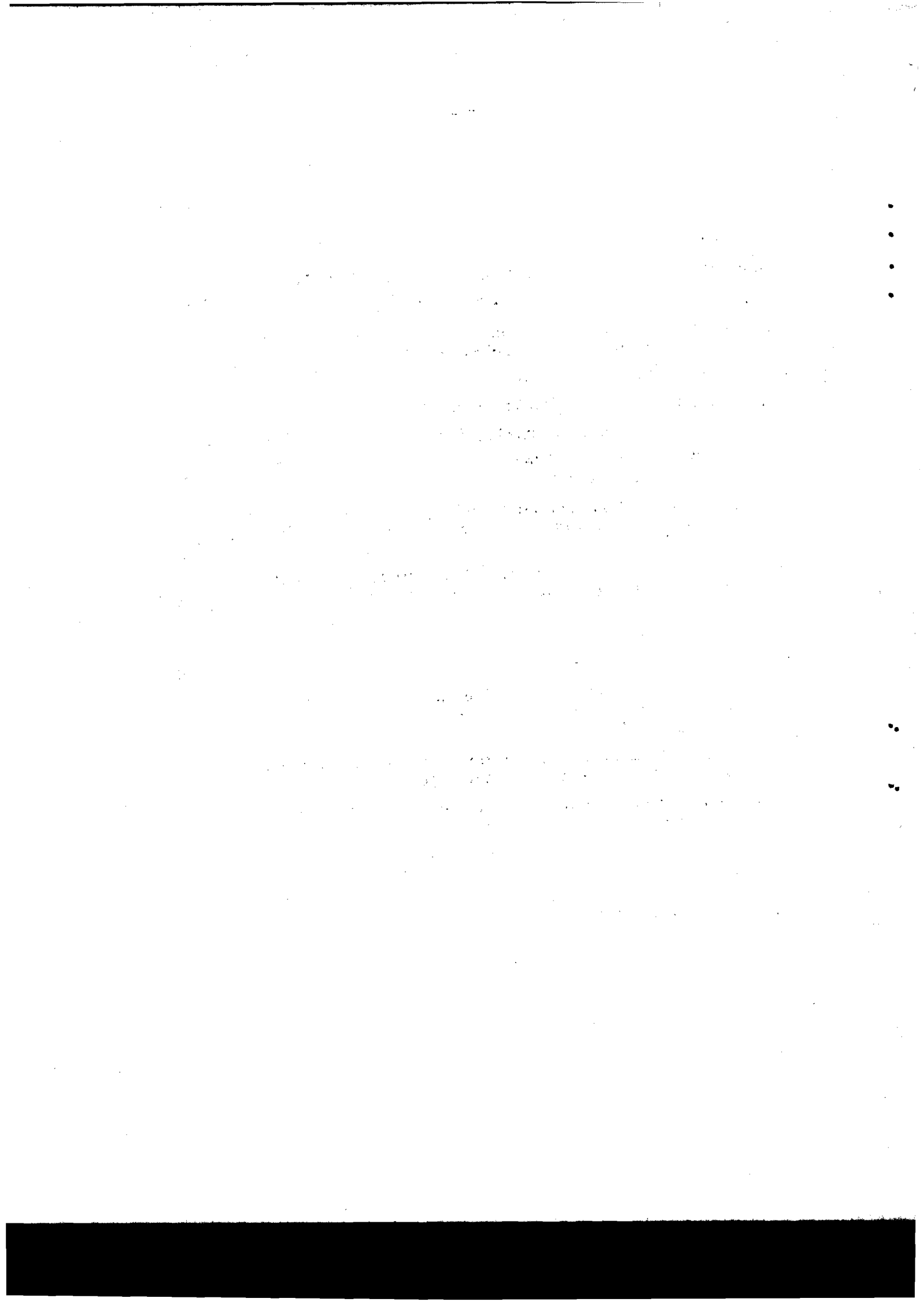
* Notes preparadas por el señor Antonio Amado para la Especialidad de Programación Presupuestaria del Curso Básico de Planificación de 1968.





INDICE

	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION	1
II. EL CONCEPTO DE REGIONALIZACION EN LA PLANIFICACION	3
A. Objetivos perseguidos por la planificación regional	5
B. Obstáculos encontrados en la implantación y funcionamiento de la planificación regional	7
III. LOS PRESUPUESTOS REGIONALES	8
A. Conceptos institucionales regionales	10
B. Presupuestos de los niveles institucionales regionales	16
1. Conceptos generales de presupuesto dentro del ámbito regional	17
2. Interrelaciones del proceso presupuestario regional con el nivel nacional y con las demás regiones del país	42
C. El presupuesto del sector público regional, integrado en el esquema de la planificación regional	49
IV. METODOLOGIA PARA LA ELABORACION DE UN PRESUPUESTO REGIONAL DEL SECTOR PUBLICO	59
A. Antecedentes generales	59
B. La metodología de la elaboración de presupuestos regionales y su relación con el sistema de planificación	66
C. La formulación de los programas presupuestarios del presupuesto regional del sector público	102
D. El problema de la compatibilización del presupuesto regional del sector público	115
V. EJECUCION, EVALUACION Y CONTROL DE LOS PRESUPUESTOS REGIONALES DEL SECTOR PUBLICO (en preparación)	
VI. LOS PRESUPUESTOS REGIONALES SUPRANACIONALES DEL SECTOR PUBLICO (en preparación)	



I. INTRODUCCION

El presente trabajo pretende hacer resaltar la necesidad de nuevas concepciones de instrumentos, instituciones y métodos de operar para lograr un uso más eficiente de los recursos públicos y de los instrumentos de política económica, en el ámbito regional.

Las ideas que se expondrán están estrechamente relacionadas con la observación en el terreno de los sistemas de planificación de algunos países de América Latina, donde la idea de regionalización ya ha germinado, pero corre el riesgo de no llegar a madurar debido a la ausencia de instrumentos y concepciones en los distintos campos y etapas del proceso.

De un modo general, tal ausencia de información es una constante en casi todos los países, porque el sistema informativo no fue previsto para atender a la regionalización para fines de planificación. Eso es verdadero tanto para los agregados macroeconómicos globales, como para la parte del sector público. Es verdadero en lo que se refiere al aspecto estático como también al acompañamiento de la dinámica del proceso de desarrollo.

Esta deficiencia informativa es efecto, en gran parte, de la falta de organismos regionalizados y regionales, dentro de una concepción común de regionalización que abarque todos los organismos del sector público y tenga su interferencia en el propio instrumental de acción, principalmente en la función presupuestaria, representativa por excelencia de la acción directa e indirecta del sector público.

Si bien es cierto que en muchos países la idea de planificación regional ha merecido la atención de algunos estudiosos, habiendo sido respaldada en algunos casos por dispositivos legales y por instituciones, en la práctica las experiencias son parciales en lo que se refiere al espacio físico, ya que no se ha abarcado todo el país; y en cuanto al proceso, aunque se han preparado algunos planes regionales, no se ha desarrollado el instrumental operativo que posibilite llevar a cabo dichos planes.

Así es como el presupuesto del sector público, siendo uno de los instrumentos operativos más significativos por su impacto directo y por la relación que mantiene con los instrumentos de política económica, poco o nada ha sido

/elaborado en

elaborado en el sentido de adecuarlo a las exigencias de la planificación regional.

En algunos casos se presentan presupuestos regionales, pero dentro de una de las finalidades generales a que debe atender dicho instrumento como aquella de prestar información ex ante y ex post de lo realizado a nivel regional; sin embargo, dichos presupuestos no cuentan con una estructura pragmática e institucional que les permita operar dentro de una concepción regional.

De tal manera, al tratar el asunto de presupuestos regionales o la regionalización del presupuesto público dentro de la doble concepción de instrumento informativo ex ante y ex post, pero también como instrumento operativo a nivel regional, se tendrá que prever los conceptos, metodologías y procedimientos que afectan las distintas etapas del proceso presupuestario, de modo que el mismo funcione como instrumento operativo a nivel regional de la ejecución de los planes y políticas y posibilite su control y evaluación.

Es conocida la estrecha relación existente entre el presupuesto y el aparato institucional, y al introducirse nuevos niveles presupuestarios, se tendrá que entrar a examinar la adecuación y complementación del aparato institucional vigente, a fin de configurar una estructura institucional adecuada a las exigencias operativas e informativas de un sistema presupuestario regionalizado, integrado dentro de un esquema de planificación general, sectorial y regional.

En el presente trabajo no se tiene la ambición de agotar el asunto, muy por el contrario, estamos conscientes de las grandes limitaciones y de lo mucho que queda por explorar. Trátase más bien de plantear el problema, caracterizarlo, explicar su importancia y necesidad, abordar la problemática que presenta, delinear algunas metodologías e indicar los beneficios que puede aportar.

Por la ausencia casi total de bibliografía, las ideas planteadas son más que nada el fruto de un esquema que nos fuimos formando en el estudio de algunos casos de América Latina, el que está por lo tanto sujeto a todo tipo de consideraciones subjetivas, aunque nuestra intención haya sido proceder con el máximo de objetividad.

El grado de teorización y abstracción está un poco ligado al hecho de lo anteriormente dicho, o sea, la ausencia de experiencias en el campo, lo que posiblemente lleve a la formulación de esquemas que podrán parecer alejados de la realidad o de las posibilidades de concreción.

/II. EL CONCEPTO

II. EL CONCEPTO DE REGIONALIZACION EN LA PLANIFICACION

El concepto de región ha sido tratado por varios especialistas, geógrafos, naturalistas, botánicos, geólogos, zólogos, etc., cada uno de los cuales lo ha enfocado de acuerdo a su especialidad, lo que naturalmente llevaba a conceptos distintos de región.

Sólo a partir de la segunda década del presente siglo el concepto de región pasa a preocupar a los economistas, como efecto, principalmente, de la constatación de rezagos regionales en el proceso de desarrollo. Otros elementos se fueron introduciendo en la formulación del concepto de regiones, tales como: disponibilidad de recursos naturales, situación frente a los mercados nacionales y externos, especialización de la estructura productiva, aprovechamiento múltiple de los recursos hidráulicos, aspectos político-administrativos etc.

François Perroux admite que el espacio puede ser encarado bajo tres ángulos distintos, a saber:

- i) El espacio económico como contenido de un plan, lo que daría origen a la región plan;
- ii) El espacio económico como un campo de fuerzas, lo que daría origen a la región polarizada; y
- iii) El espacio económico como un conjunto homogéneo, lo que daría origen a la región homogénea.

Si bien para los economistas los tres tipos de región referidos presentan aspectos importantes que serán tenidos en cuenta, para el planificador la región plan juega un papel importante ya que enmarca el espacio físico, soporte de la organización humana, en que tendrá que analizar, diagnosticar, proyectar y planificar un proceso de desarrollo como resultado en parte de la polarización, de la homogeneidad y de decisiones más o menos arbitrarias.

La región plan resulta más directamente del arbitrio humano, o sea, se determina en cierto modo según decisiones humanas. ^{1/}

El profesor J. R. Boudeville, establece una diferencia entre espacio plan y región plan. ^{2/}

1/ Manuel Correia de Andrade - Espacio, polarización y desarrollo, págs. 45 y 46

2/ J. R. Boudeville - Regional Economic Planning - pág. 16

Como espacio plan concibe una herramienta en las manos de las autoridades nacionales y regionales para lograr un objetivo dado. Está relacionado con el análisis sectorial localizado. Es un instrumento geográficamente discontinuo y económicamente funcional.

La región plan la concibe como una herramienta geográficamente continua. Con todo, la localización del centro de decisión dentro de la región no es esencial, razón por la cual los problemas de coordinación y descentralización se hacen presentes.

El referido autor establece una correlación entre los tipos de planes de acuerdo a su duración y la extensión física de la región. Así afirma que para los planes anuales, el concepto de región se debe limitar al departamento, haciendo referencia al caso francés. Para los planes de mediano plazo, ya el concepto de región debería ser más amplio y abarcar diversos departamentos, y para los planes de largo plazo de 15 a 20 años, tres a ocho regiones, para el caso francés, serían suficientes. ^{3/}

Pensamos que el concepto de región, para efectos de planificación nacional debe ser uno, aunque se puedan establecer subdivisiones para atender a niveles inferiores de instituciones y de tipos de planes. De cualquier manera, la subdivisión no debe implicar el abandono del nivel más amplio, el cual debe ser la base de la instrumentación institucional. La regionalización operante implica la creación de un nivel institucional más situado entre el nivel central y el provincial o estadual, cuando se habla de regionalización a nivel nacional. No se trata de introducir un nivel más en forma arbitraria, sino por la necesidad que día a día se hace más palpable de discriminar la acción y política del gobierno central, con el objeto de atenderla mejor y adecuarla a los problemas y características del espacio que integra el país. A dicha discriminación debe corresponder un nivel institucional que sea más amplio que el provincial, para poder ejercer su acción sobre el mismo y coordinar sus acciones en función de objetivos comunes.

Además de los distintos conceptos ya referidos, el término región es utilizado dentro de distintas amplitudes. Así se habla de región supranacional, teniendo en cuenta uno o varios de los aspectos, niveles de desarrollo característicos, económicos, sociales, étnicos, físicos, geológicos, procesos de

3/ J. R. Boudeville - Regional Economic Planning

integración, etc. Asimismo, se habla de regiones subnacionales cuyo conjunto corresponde a la superficie física de un país y cuya concepción puede obedecer a criterios complejos o sencillos, o puede ser uno de los tipos de regionalización antes referidos y presentados por François Perroux.

En el presente trabajo tomaremos como concepción de regionalización la subnacional y con el criterio de región plan ya referido, si bien hay aspectos de la regionalización del presupuesto que pueden encontrar una gran utilidad dentro del concepto de región supranacional.

A. Objetivos perseguidos por la planificación regional

El objetivo fundamental de la planificación regional es lograr un aprovechamiento óptimo de los recursos naturales y humanos, una especialización regional e integración a fin de asegurar un ritmo de crecimiento global satisfactorio y sin grandes diferencias interregionales que pudieran llevar a tendencias crecientes de desigualdades de niveles de desarrollo entre las diversas regiones.

Los recursos naturales de un país no se hallan homogéneamente distribuidos por el espacio físico, y una de las primeras preocupaciones de la regionalización de la planificación debe ser su identificación y ubicación en el espacio físico, pues sólo con un conocimiento amplio y profundo de los mismos se pueden tomar decisiones adecuadas respecto a su combinación y utilización.

Al igual que los recursos naturales, y muchas veces como consecuencia de la distribución de los mismos, la población se halla distribuida de una manera heterogénea con características étnicas, culturales y económicas distintas.

El proceso espontáneo de crecimiento de las economías ha pasado, en el tiempo, por ciclos más o menos acentuados, vinculados a productos que por razones tecnológicas, de seguridad o de política, han sido sustituidos desplazando la dinámica económica dentro del espacio físico de un país. De ello resulta que las regiones del mismo se presentan en distintos niveles de desarrollo, a lo cual ha contribuido la distribución de la infraestructura que ha sostenido el proceso histórico de crecimiento de las economías. En la medida en que se pretendió actualizar la infraestructura se necesitaban más recursos, no contándose con ellos, lo que ha llevado a su centralización en áreas vinculadas al comercio exterior, donde se podía contar por lo menos con parte de los recursos para tal finalidad.

/Así, se

Así, se ha generado un mecanismo de centralización de la actividad económica en algunas regiones, que a su vez ha dado nuevos estímulos a la centralización estableciendo tendencias muy acentuadas en desequilibrios crecientes, especialmente cuando se ha avanzado en el proceso de industrialización en que los criterios locales se han decidido por la proximidad de los mercados y economías externas y no por la ubicación de los recursos naturales.

Lo antes referido ha llevado a situaciones de suma gravedad cuyas soluciones implican un conocimiento amplio de las fuerzas que han configurado tales tendencias y la aplicación de instrumentos y criterios no siempre compatibles con las teorías en vigencia.

La planificación regional que tiene como objetivo solucionar el problema del desarrollo regionalmente desequilibrado, debe tener como marco de referencia las regiones con la finalidad de ubicar las potencialidades y la problemática en el espacio físico, identificando las interrelaciones entre las distintas regiones y analizando los mecanismos que han contribuido a la formación de las distorsiones.

El planteamiento de objetivos debe igualmente bajar al nivel regional, y éstos deben configurar metas globales a nivel nacional.

Las políticas, al igual que los objetivos - y a consecuencia de que los problemas y potencialidades sean distintos -, tendrán que ser igualmente llevadas a nivel regional para poder ser eficaces y compatibles con las necesidades.

Pero es fundamental contar con una estructura operativa que posibilite acompañar la ejecución de los planes y la aplicación de políticas a nivel regional, para poder evaluar su eficiencia y poder tomar decisiones más concretas en el futuro.

Este es el punto que mayor preocupación deberá merecer en el presente trabajo, ya que siendo el presupuesto del sector público la herramienta por esencia operativa de los planes y políticas, tendrá que relacionarse estrechamente con la estructura operante referida, por no decir que deberá confundirse con ella.

Este es asimismo el aspecto más desconocido pues, si bien se habla de presupuestos regionales dentro de concepciones de mayor o menor amplitud, no se sabe de experiencias de operatividad del presupuesto a nivel regional, a fin de

/posibilitar un

posibilitar un control eficiente y localizado y una información dinámica y real de la acción del sector público, ex ante, durante y ex post la ejecución del presupuesto.

En la regionalización del Perú se sintetizaron de la siguiente manera los objetivos propuestos:

1. Equilibrar el desarrollo económico-social del país, eliminando el crecimiento dispar de sus regiones, el centralismo succionador capitalino y la exagerada concentración productiva en determinadas áreas geográficas;
2. Producir el desarrollo armónico y complementado de los diferentes recursos y regiones naturales del país, a fin de acelerar el proceso de incorporación de las áreas deprimidas a la economía y a la misma vida nacional.
3. Facilitar la institucionalización de la planificación para que el desarrollo sea integral y democrático.
4. Facilitar la normalización de la administración pública de acuerdo a las necesidades del desarrollo planificado del país." ^{4/}

B. Obstáculos encontrados en la implantación y funcionamiento de la planificación regional

Los obstáculos en la implantación y funcionamiento de la planificación regional en los países de Latinoamérica se pueden atribuir, entre otras, a las siguientes causas:

1. La planificación en los referidos países presenta una experiencia relativamente corta, no habiendo logrado todavía consolidarse política, institucional y técnicamente a nivel general en la mayoría de los casos. En aquellos países donde la idea ha avanzado más hacia la regionalización, no como resultado de una decisión del sistema central de planificación pero sí como consecuencia de la existencia de "regiones problema", en cuyo caso los gobiernos se han visto obligados a tomar medidas para solucionar su problemática.

2. La falta de información es otro elemento que ha obstaculizado la regionalización de la planificación y que a la vez es causa y efecto. Dicha deficiencia se verifica tanto a nivel de la información sobre los recursos naturales y humanos como de los grandes agregados económicos, las interrelaciones regionales

^{4/} Regionalización del Perú - Informe preliminar del Instituto Nacional de Planificación 1965.

y la responsabilidad en la conducción del proceso económico a dicho nivel, así como de las estructuras sociales, económicas y políticas.

3. La ausencia de una teoría de regionalización de la planificación para áreas en vías de desarrollo, lo que a su vez es consecuencia de lo dicho en el ítem 1.

4. La existencia paralela de varios conceptos de regionalización dentro de la administración pública, cada uno de los cuales sigue criterios distintos relacionados con la función que le cabe a cada organismo, no habiendo una correspondencia física, institucional y político-administrativa entre los varios conceptos.

5. La ausencia de sistemas nacionales de planificación con extensiones regionales debidamente conectadas y coordinadas con la oficina central, con la cual deben compartir el proceso de planificación en lo referente a las regiones, en las distintas etapas, lo que asimismo ocurre con los organismos ejecutivos y que en parte es consecuencia de 1.

6. La falta de técnicas operativas que posibiliten llevar a cabo la programación a nivel regional, ejerciendo un control sobre la misma y una evaluación de los resultados logrados. Dentro de dichas técnicas sobresale el presupuesto programa que nos preocupa en el presente trabajo.

7. La resistencia de la estructura tradicional de los gobiernos a aceptar nuevos conceptos administrativos y operativos y a utilizar instrumentos necesarios para el logro de una planificación regional operante.

8. La falta de capacidad técnica, en algunos casos, para llevar adelante la tarea de la regionalización de la planificación.

9. Muchas veces el atraso de ciertas regiones crea condiciones propicias a la explotación por ciertos grupos cuyos intereses quedan en la dependencia de la mantención actual del "status quo", oponiéndose a los cambios que significarían eliminar la actual situación beneficiosa a sus intereses.

III. LOS PRESUPUESTOS REGIONALES

El presupuesto es una herramienta que juega un papel importantísimo en un sistema de planificación.

La existencia de los presupuestos es previa a la de la planificación,

/pues en

pues en épocas anteriores no existía la preocupación de más largo plazo que un año.

Es un instrumento estrechamente vinculado a la existencia de los gobiernos y respaldado, en la mayoría de los casos, por la propia Carta Magna de los mismos, lo que da un respaldo constitucional y le asegura la continuidad.

La vigencia presupuestaria implica un proceso continuo y se vincula al corto plazo (dos años, abarcando todas las etapas).

En algunos países se han elaborado presupuestos plurianuales en cuanto a previsiones, pero por lo general el periodo más común es de un año.

Fundamentalmente, el presupuesto implica una previsión de los ingresos y fijación de los niveles de gasto bajo los distintos criterios (institucional, económico, funcional, sectorial, por programas, por objeto, etc.), y la ejecución de dicha programación.

El manejo del financiamiento público está estrechamente relacionado con los instrumentos de política económica de acción indirecta de los gobiernos, y por otro lado el manejo del gasto público representa la acción directa que pretende lograr metas y objetivos y demandar recursos (reales y financieros) para su logro, instrumentos básicos en la consecución de los fines y medios planificados.

Hoy día se utiliza con distintas amplitudes y finalidades el término de presupuesto en la técnica de planificación. Así se puede hablar de:

- a) Presupuesto económico
- b) Presupuesto de insumos difundidos
- c) Presupuesto de mano de obra
- d) Presupuesto de divisas
- e) Presupuesto del sector público
- f) Presupuesto del gobierno central
- g) Presupuesto de los gobiernos estatales o provinciales
- h) Presupuestos de los gobiernos locales o municipales
- i) Presupuestos de los organismos autónomos
- j) Presupuesto de las empresas públicas
y otros.

/Todos estos

Todos estos tipos de presupuestos pueden ser abordados a nivel regional, pero los que nos interesan en el presente trabajo son los referidos del ítem e al j que configuran el presupuesto del sector público.

A. Conceptos institucionales regionales

Inicialmente nos preocuparemos del presupuesto dentro del concepto subnacional de regionalización.

Para una mejor comprensión, supongamos un país hipotético que cuenta con la división político-administrativa de provincias y municipalidades de acuerdo a la esquematización hecha en el cuadro 1.

Como se puede observar, suponemos que:

- i) el país puede subdividirse en tres regiones;
- ii) cada región abarca en su totalidad un cierto número de provincias, lo que para efectos de planificación es recomendable;
- iii) a consecuencia de ii), cada región comprende integralmente un cierto número de municipalidades, ya que este nivel institucional es una subdivisión de las provincias.

Para simplificar la exposición, y como lo que nos interesa es el aspecto regional del presupuesto, lo trataremos con referencia a la región R_1 del cuadro 2. Supondremos que dicha región no es la sede del gobierno central, la cual se halla en la región R_2 .

Por otro lado, cuando hagamos referencia a los gobiernos municipales, tendremos presente tanto el área urbana como la rural de los mismos.

Supondremos que cada uno de los tres niveles de gobierno mencionados en el esquema cuenta, además de la estructura de gobierno propiamente dicha, con organismos autónomos y empresas públicas.

En el presente trabajo utilizaremos los siguientes conceptos de sector público, cuya esquematización se presenta en los cuadros 3 y 4:

- i) Sector público nacional, comprende el gobierno central, sus organismos autónomos y sus empresas, los gobiernos provinciales, sus organismos autónomos y sus empresas, y los gobiernos municipales, sus organismos autónomos y sus empresas.

/ii) Sector público

- ii) Sector público regional, comprende:
- Los organismos del gobierno central, sus organismos autónomos y empresas que operan en la región;
 - Organismos autónomos y empresas regionales del gobierno central;
 - Gobiernos provinciales comprendidos por una región, sus organismos autónomos y sus empresas;
 - Gobiernos municipales comprendidos por una región, sus organismos autónomos y sus empresas;
- iii) Sector público central regional, que comprende la extensión institucional y su acción del gobierno central, sus organismos autónomos y empresas a nivel regional;
- iv) Sector público provincial, gobierno provincial con sus organismos autónomos y sus empresas;
- v) Sector público municipal, gobierno municipal con sus organismos autónomos y sus empresas;
- vi) Sector público provincial general, gobierno, organismos autónomos y empresas de una provincia; los gobiernos municipales, sus organismos autónomos y empresas abarcados por una provincia;
- vii) Sector público provincial regional, gobiernos provinciales comprendidos por una región, sus organismos autónomos y empresas;
- viii) Sector público provincial general regional, gobiernos provinciales abarcados por una región, organismos autónomos y sus empresas; gobiernos municipales abarcados por una región, sus organismos autónomos y sus empresas;
- ix) Sector público municipal provincial, comprende los gobiernos municipales, sus organismos autónomos y empresas abarcadas por una provincia.
- x) Sector público municipal regional, gobiernos municipales abarcados por una región, sus organismos autónomos y sus empresas.

En la secuencia del trabajo identificaremos por:

R_1 = Región, base del análisis y planteamientos del presente trabajo

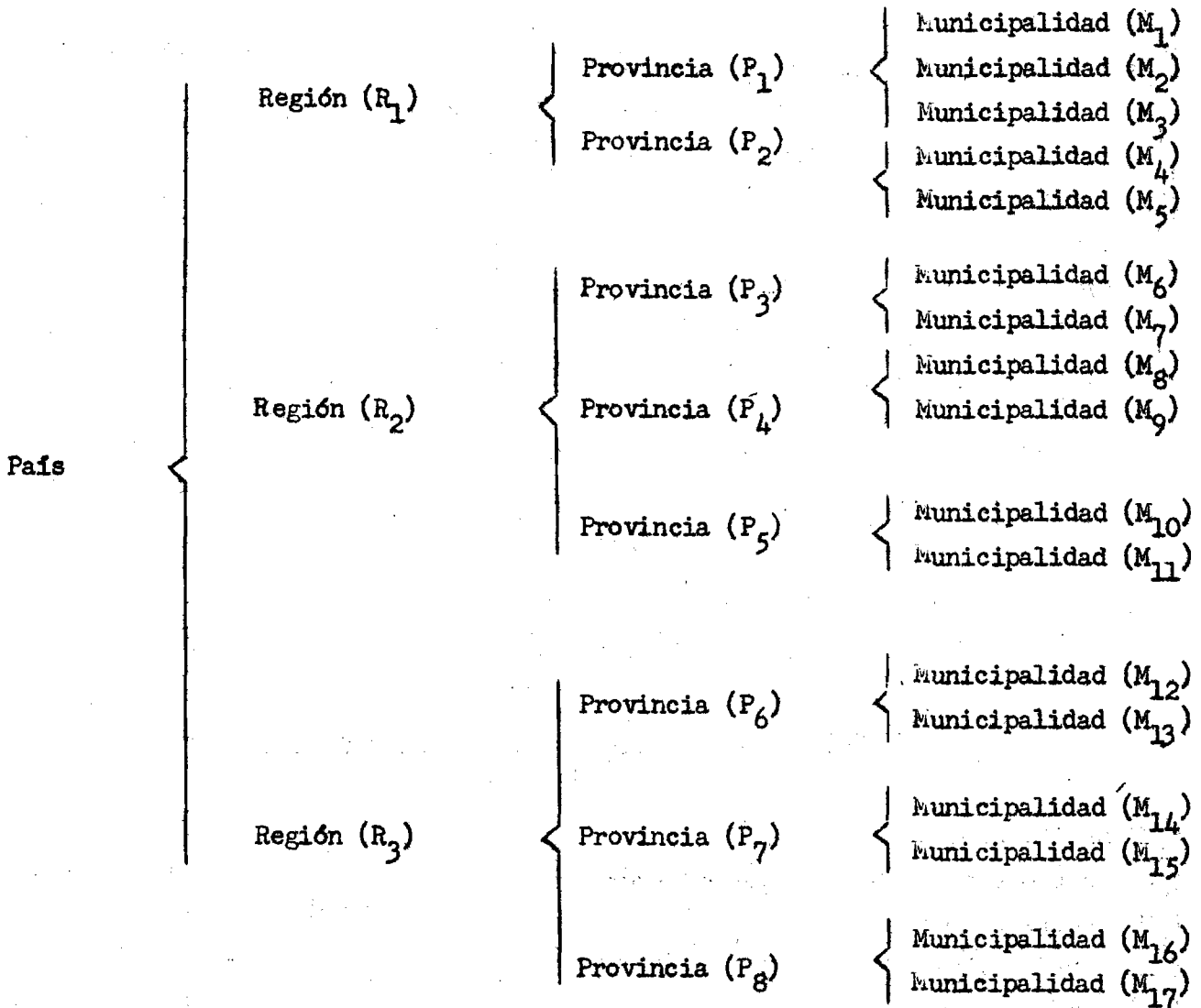
P_1 y P_2 = Provincias abarcadas por la región R_1

M_1, M_2, M_3, M_4 y M_5 = Municipalidades abarcadas por la región R_1 , siendo M_1 y M_2 de la provincia P_1 ; y M_3, M_4 y M_5 de la provincia P_2 .

/Cuadro 1

Cuadro 1

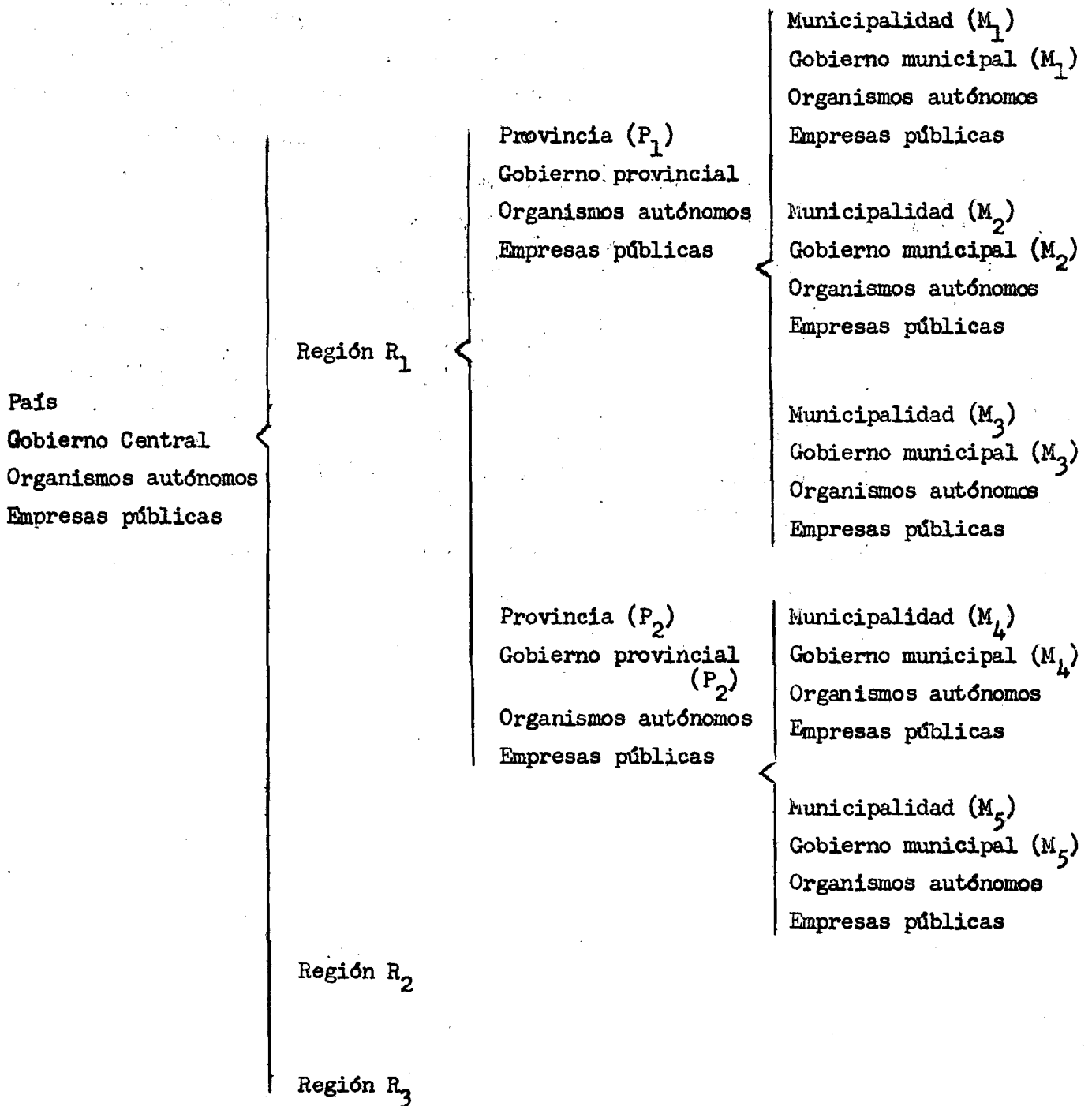
Estructura regional y político-administrativa



/Cuadro 2

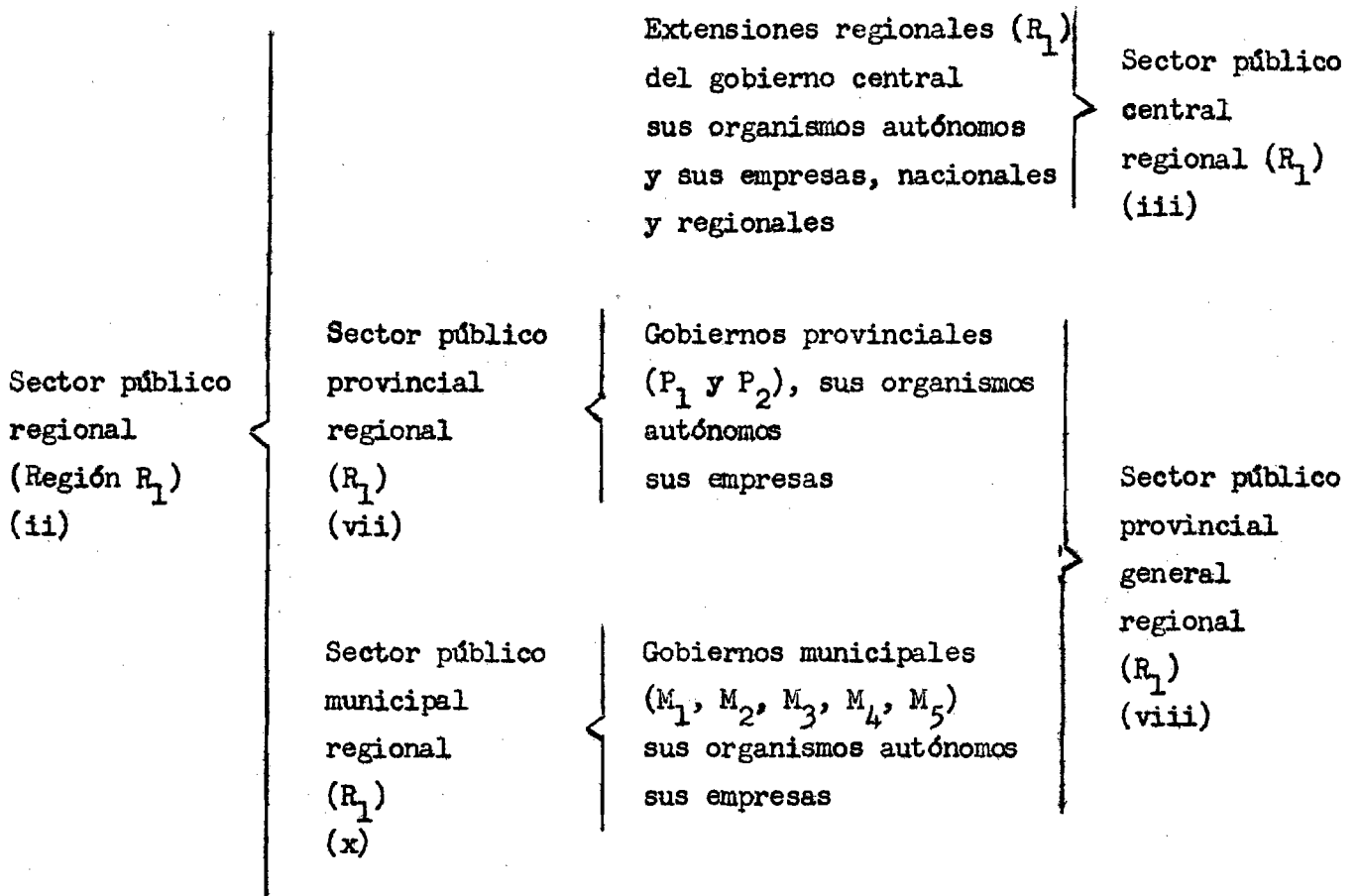
Cuadro 2

Esquema institucional de la Región R₁



Cuadro 3

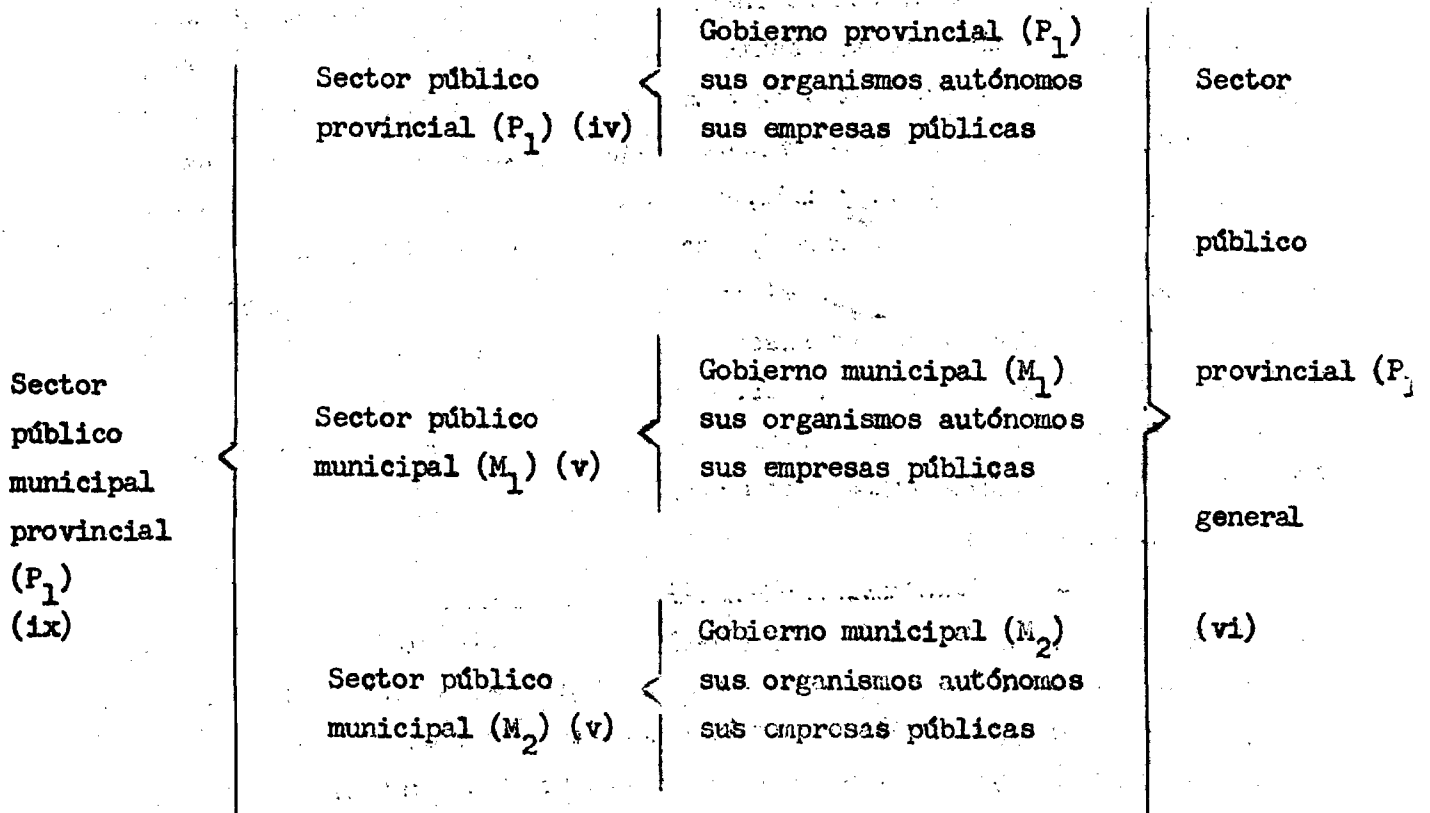
Esquemmatización de los conceptos institucionales



Cuadro 4

Cuadro 4 :

Esquematización de los conceptos institucionales



/Al hablar

Al hablar de presupuesto deben enfocarse dos aspectos fundamentales:

los ingresos y los gastos vinculados a los programas y sus metas, tratados según diferentes criterios (institucional, funcional, económico, sectorial, por objeto y sus combinaciones) y referidos a un determinado nivel del sector público o a su totalidad.

En cada uno de los conceptos institucionales previamente mencionados se puede hablar de un nivel presupuestario, aunque con distinto significado y características en cuanto a la operatividad, como unidad presupuestaria que prevé la elaboración por una autoridad ejecutiva, la aprobación por una autoridad legislativa, la ejecución, el registro, el control, la evaluación y en cuanto a la interdependencia de recursos, la complementariedad de las áreas abarcadas, la responsabilidad en el logro de metas y objetivos preestablecidos, la información aportada, que es base de la toma de decisiones y de políticas adecuadas a la problemática regional.

Podríamos así establecer distintos tipos de presupuestos de acuerdo con el cumplimiento de las características precitadas.

B. Presupuestos de los niveles institucionales regionales

Distinguiremos en el ámbito regional niveles institucionales que admiten un presupuesto simple ^{5/} y niveles cuyo presupuesto es tomado dentro de concepciones más amplias y de finalidades múltiples (complementación de acción, operatividad de los planes, información para fines de toma de decisiones de política económica regional etc.) sometidas a distintas autoridades ejecutivas y legislativas y que no cuentan con una unidad contable ni de control. Tales presupuestos los llamaremos informativos o complejos.

5/ Por presupuesto simple se entenderá en el presente trabajo aquél referente a un nivel institucional, elaborado por un ejecutivo y aprobado por un cuerpo legislativo o que cumpla funciones similares, sometido a un registro contable y a un control y evaluación periódicos por el ejecutivo y el legislativo respectivo.

1. Conceptos generales de presupuesto dentro del ámbito regional

Como los conceptos más complejos de presupuesto abarcan los conceptos simples, empezaremos por éstos.

Dentro del esquema institucional presentado para la región (R_1) en el cuadro 2, los niveles que soportan el concepto de presupuesto puro son: las municipalidades, las provincias, los respectivos organismos autónomos y las empresas. En un sistema presupuestario integralmente regionalizado, también el gobierno central, sus organismos autónomos y empresas públicas deben funcionar dentro de un tipo de presupuesto puro a nivel regional.

En el gráfico 1, se trata de analizar los tipos de presupuestos a nivel municipal (M_1) y sus interrelaciones a distintos grados de agregación.

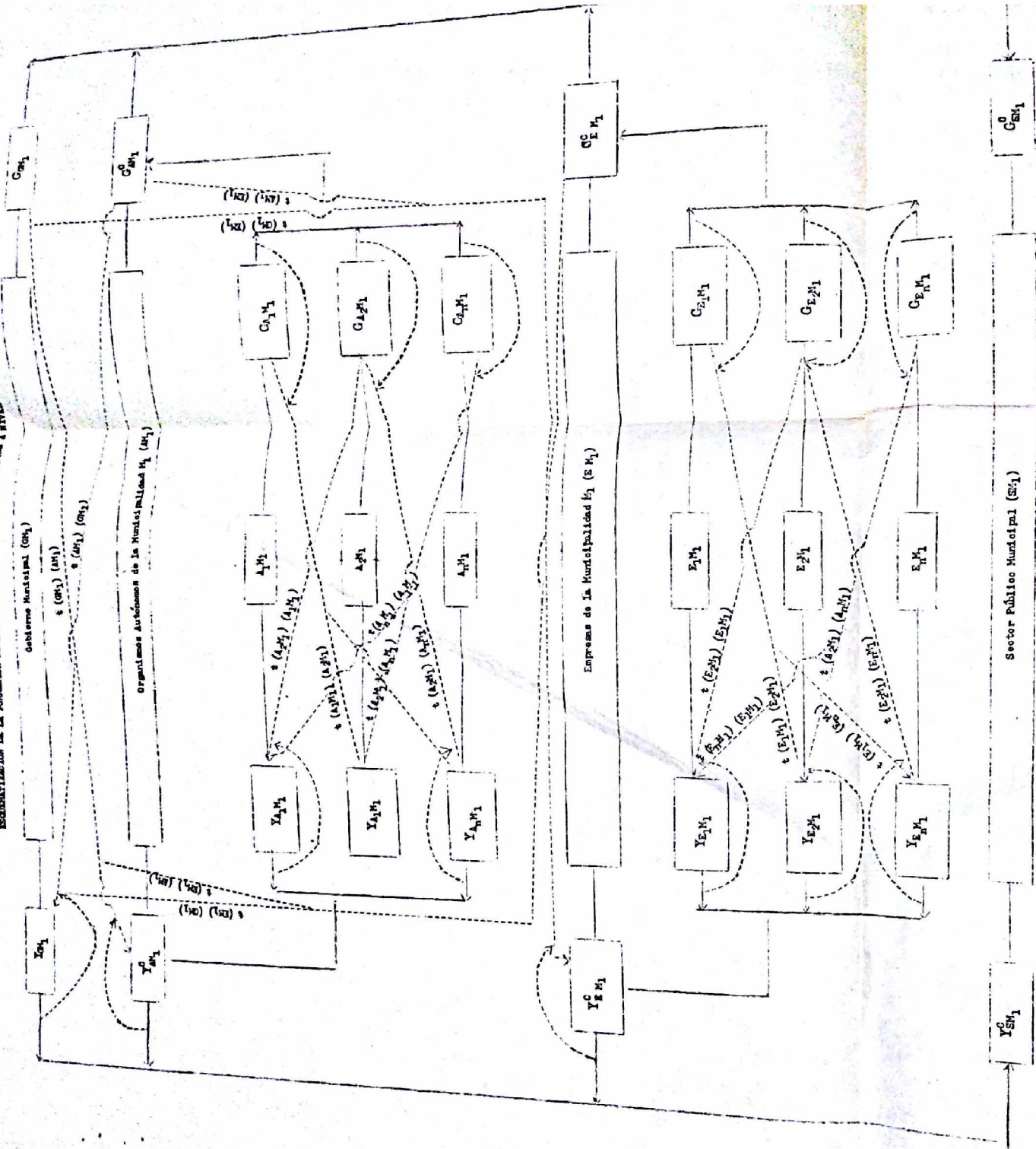
Al centro se han enumerado los niveles institucionales a los cuales corresponden presupuestos simples y complejos. A la izquierda se han indicado los ingresos de los distintos niveles institucionales, por símbolos, y a la derecha los gastos, estableciendo, a través de líneas seguidas (—) los niveles de consolidación. Las líneas cortadas (---) se refieren a las transferencias posibles entre los distintos niveles simples y agregados.

$$\begin{aligned}
 \text{Así } Y_{AM_1}^C &= Y_{A_1M_1} + Y_{A_2M_1} + \dots + Y_{A_nM_1} - \left[t(A_1M_1) (A_{2M_1}) + \dots + t(A_1M_1) (A_{nM_1}) \right. \\
 &+ t(A_{2M_1}) (A_{1M_1}) + \dots + t(A_{2M_1}) (A_{nM_1}) + t(A_{nM_1}) (A_{1M_1}) + \dots + t(A_{nM_1}) (A_{2M_1}) \left. \right] \\
 \text{y } G_{AM_1}^C &= G_{A_1M_1} + G_{A_2M_1} + \dots + G_{A_nM_1} - \left[t(A_1M_1) (A_{2M_1}) + \dots + t(A_1M_1) (A_{nM_1}) \right. \\
 &+ t(A_{2M_1}) (A_{1M_1}) + \dots + t(A_{2M_1}) (A_{nM_1}) + t(A_{nM_1}) (A_{1M_1}) + \dots + t(A_{nM_1}) (A_{2M_1}) \left. \right]
 \end{aligned}$$

con referencia a los organismos autónomos de la municipalidad M_1 , (AM_1)

6/ La parte de la ecuación entre paréntesis cuadrado se refiere a las transferencias entre los organismos autónomos. Cada término está constituido por una "t" que significa transferencia; por dos o más letras entre paréntesis que indican el nivel institucional que entrega la transferencia y por otro grupo que indica el nivel institucional que recibe la transferencia. Este significado será usado en todo este trabajo.

Gráfico 1
 RECONSTITUCIÓN DE LA FORMACIÓN DE LOS CONSOLIDADOS DE INGRESOS Y GASTOS A NIVEL MUNICIPAL



----- Transferencias; origen -----> destino;
 G^C - Gastos consolidados; t - transferencias; t(x) (y) - transferencias de x a y.
 Y^C - Ingresos; Y^C - Ingresos consolidados; C - gastos

Con referencia a las empresas:

$$\begin{aligned} \text{Ingresos consolidados } Y_{EM_1}^C &= Y_{E_1M_1} + Y_{E_2M_1} + \dots + Y_{E_nM_1} - \left[t(E_1M_1) (E_2M_1) + \dots \right. \\ &+ t(E_1M_1) (E_nM_1) + t(E_2M_1) (E_1M_1) + \dots + t(E_2M_1) (E_nM_1) \\ &+ t(E_nM_1) (E_1M_1) + \dots + t(E_nM_1) (E_{n-1}M_1) \end{aligned}$$

y los

$$\begin{aligned} \text{Gastos consolidados } G_{EM_1}^C &= G_{E_1M_1} + G_{E_2M_1} + \dots + G_{E_nM_1} - \left[t(E_1M_1) (E_2M_1) + \dots \right. \\ &+ t(E_1M_1) (E_nM_1) + t(E_2M_1) (E_1M_1) + \dots + t(E_2M_1) (E_nM_1) \\ &+ t(E_nM_1) (E_1M_1) + \dots + t(E_nM_1) (E_{n-1}M_1) \end{aligned}$$

Para el sector público municipal (M_1), los ingresos consolidados estarían

$$\begin{aligned} \text{constituidos } S_{M_1}^Y &= G_{M_1}^Y + Y_{AM_1}^C + Y_{EM_1}^C - \left[t(GM_1) (AM_1) + t(GM_1) (EM_1) \right. \\ &+ t(AM_1) (GM_1) + t(AM_1) (EM_1) \\ &+ t(EM_1) (GM_1) + t(EM_1) (AM_1) \left. \right] \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{para los gastos } S_{M_1}^G &= G_{M_1}^G + G_{AM_1}^C + G_{EM_1}^C - \left[t(GM_1) (AM_1) + t(GM_1) (EM_1) \right. \\ &+ t(AM_1) (GM_1) + t(AM_1) (EM_1) \\ &+ t(EM_1) (GM_1) + t(EM_1) (AM_1) \left. \right] \end{aligned}$$

Supongamos que a nivel municipal (M_1) se efectúan transferencias entre los diversos grados institucionales:

Entre los organismos autónomos (A_1M_1) (A_2M_1) ... (A_nM_1)

$t(A_1M_1) (A_2M_1)$ - transferencias entregadas por A_1 y recibidas por A_2 de la municipalidad M_1

$t(A_1M_1) (A_nM_1)$ - transferencias entregadas por A_1 y recibidas por A_n de la municipalidad M_1

$/t(A_2M_1) (A_1M_1)$

$t(A_{2M_1})(A_{1M_1})$ - transferencias entregadas por A_2 y recibidas por A_1
de la municipalidad M_1

$t(A_{2M_1})(A_{nM_1})$ - transferencias entregadas por A_2 y recibidas por A_n
de la municipalidad M_1

$t(A_{nM_1})(A_{1M_1})$ - transferencias entregadas por A_n y recibidas por A_1
de la municipalidad M_1

$t(A_{nM_1})(A_{n-1M_1})$ - transferencias entregadas por A_n y recibidas por A_{n-1}
de la municipalidad M_1

Cuando A_1 transfiere a A_2 y A_n , dicha transferencia aparece como un rubro de gastos, transferencias corrientes o de capital de A_1 ; y como un rubro de ingresos, transferencias corrientes o de capital de A_2 y A_n , respectivamente; A_2 y A_n financiarán parte de sus gastos con esta transferencia, o sea que ellos efectúan el gasto real por ese valor. A su vez, el valor de la transferencia entregada proviene de ingreso corriente o de capital de A_1 .

Así $t(A_{1M_1})(A_{2M_1})$ y $t(A_{1M_1})(A_{nM_1})$ aparecería como uno de los rubros de ingreso

y como uno de los rubros de gasto en $G_{A_1M_1}$ en $Y_{A_1M_1}$

y $t(A_{1M_1})(A_{2M_1})$ aparecería como uno de los rubros de ingreso en $Y_{A_2M_1}$

y como uno de los rubros de gasto en $G_{A_2M_1}$

y $t(A_{1M_1})(A_{nM_1})$ aparecería como uno de los rubros de ingreso en $Y_{A_nM_1}$

y como uno de los rubros de gasto en $G_{A_nM_1}$.

A los efectos de la consolidación, como lo lógico es indicar el origen institucional de los ingresos efectivos como el efectivo gasto institucional, tendríamos que eliminar de $Y_{A_2M_1}$ la transferencia $t(A_{1M_1})(A_{2M_1})$ y de $Y_{A_nM_1}$

la $t(A_{1M_1})(A_{nM_1})$

la $t(A_{1M_1})(A_{nM_1})$ y por otro lado tendríamos que eliminar $t(A_{1M_1})(A_{2M_1})$ y $t(A_{1M_1})(A_{nM_1})$ del gasto de $G_{A_1M_1}$.

Lo mismo con las demás transferencias referidas, y llegaríamos al concepto de consolidación de ingresos de los organismos autónomos.

$$Y_{AM_1}^C = Y_{A_1M_1} - \left[t(A_{2M_1})(A_{1M_1}) + t(A_{nM_1})(A_{1M_1}) \right] + Y_{A_2M_1} - \left[t(A_{1M_1})(A_{2M_1}) + t(A_{nM_1})(A_{2M_1}) \right] + Y_{A_nM_1} - \left[t(A_{1M_1})(A_{nM_1}) + t(A_{2M_1})(A_{nM_1}) \right]$$

$$\delta Y_{AM_1}^C = Y_{A_1M_1} + Y_{A_2M_1} + Y_{A_nM_1} - \left[t(A_{2M_1})(A_{1M_1}) + t(A_{nM_1})(A_{1M_1}) + t(A_{1M_1})(A_{2M_1}) + t(A_{nM_1})(A_{2M_1}) + t(A_{1M_1})(A_{nM_1}) + t(A_{2M_1})(A_{nM_1}) \right]$$

Con referencia al gasto tendríamos:

$$G_{AM_1}^C = G_{A_1M_1} - \left[t(A_{2M_1})(A_{1M_1}) + t(A_{nM_1})(A_{1M_1}) \right] + G_{A_2M_1} - \left[t(A_{2M_1})(A_{1M_1}) + t(A_{nM_1})(A_{2M_1}) \right] + G_{A_nM_1} - \left[t(A_{nM_1})(A_{1M_1}) + t(A_{nM_1})(A_{2M_1}) \right]$$

$$G_{AM_1}^C = G_{A_1M_1} + G_{A_2M_1} + G_{A_nM_1} - \left[t(A_{1M_1})(A_{2M_1}) + t(A_{1M_1})(A_{nM_1}) + t(A_{2M_1})(A_{1M_1}) + t(A_{nM_1})(A_{1M_1}) + t(A_{nM_1})(A_{2M_1}) \right]$$

El mismo procedimiento tendría que seguirse para el caso de las empresas municipales, para llegar a:

$$Y_{EM_1}^C \text{ y } G_{EM_1}^C$$

Pero ocurre que también se pueden verificar transferencias entre el gobierno municipal, los organismos autónomos y las empresas, o sea que puede ocurrir:

$t(GM_1)(AM_1)$ = transferencias del gobierno municipal a los organismos autónomos.

$t(GM_1)(EM_1)$ = transferencias del gobierno municipal a las empresas.

$t(AM_1)(GM_1)$ = transferencias de los organismos autónomos al gobierno municipal.

$t(AM_1)(EM_1)$

$t_{(AM_1)(EM_1)}$ = transferencias de los organismos autónomos a las empresas

$t_{(EM_1)(GM_1)}$ = transferencias de las empresas al gobierno municipal

$t_{(EM_1)(AM_1)}$ = transferencias de las empresas a los organismos autónomos

Siguiendo el criterio anteriormente establecido de que los ingresos deben aparecer en el nivel institucional donde se generan y los gastos en aquél donde se realizan, el consolidado de ingresos del sector público municipal estaría dado:

$$Y_{SM_1}^C = Y_{GM_1}^C - \left[t_{(AM_1)(GM_1)} + t_{(EM_1)(GM_1)} \right] + Y_{AM_1}^C - \left[t_{(GM_1)(AM_1)} + t_{(EM_1)(AM_1)} \right] + Y_{EM_1}^C - \left[t_{(GM_1)(EM_1)} + t_{(AM_1)(EM_1)} \right]$$

$$\circ Y_{SM_1}^C = Y_{GM_1}^C + Y_{AM_1}^C + Y_{EM_1}^C - \left\{ t_{(AM_1)(GM_1)} + t_{(EM_1)(GM_1)} + t_{(GM_1)(AM_1)} + t_{(EM_1)(AM_1)} + t_{(GM_1)(EM_1)} + t_{(AM_1)(EM_1)} \right\}$$

$$\circ Y_{SM_1}^C = Y_{GM_1}^C + Y_{AM_1}^C + Y_{EM_1}^C - \text{transferencias}$$

Para el gasto, siguiendo el mismo sistema llegaríamos a:

$$G_{SM_1}^C = G_{GM_1}^C + G_{AM_1}^C + G_{EM_1}^C - \text{transferencias, ecuaciones que}$$

conducen con la establecida anteriormente.

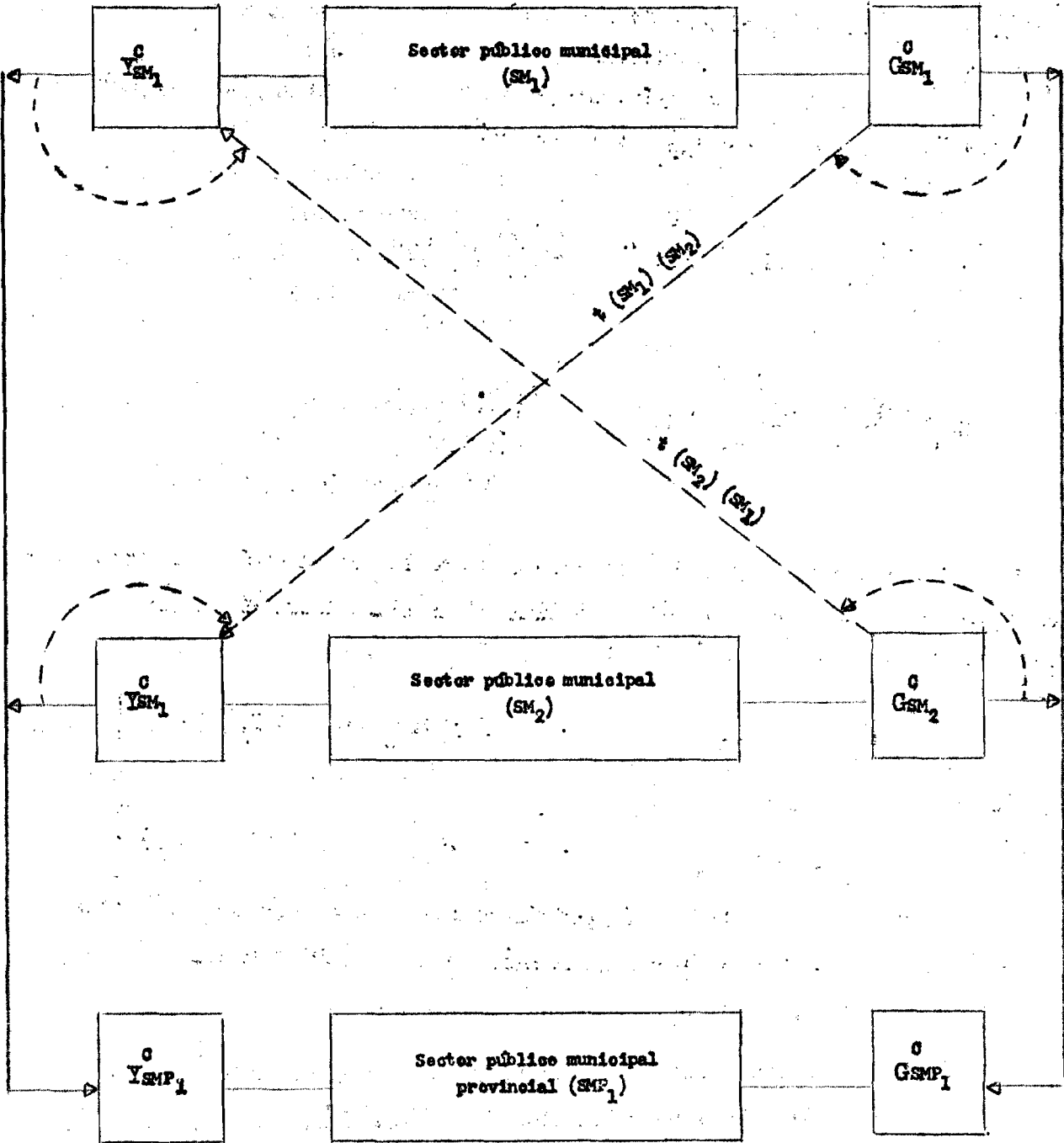
El Gráfico 1 se podría repetir para cada municipalidad de una misma provincia; supongamos P_1 que cuenta con dos municipalidades M_1 y M_2 .

El Gráfico 2 esquematiza la modelidad de llegar al concepto de consolidado del sector público municipal provincial. Es posible que entre el sector público de cada municipalidad se verifiquen transferencias, lo que indican las líneas cruzadas y de raya interrumpida. Dichas transferencias tienen que ser eliminadas para llegar al concepto de consolidado del sector público municipal provincial, lo que está indicado por las líneas en curva puntilladas.

/Gráfico 2

Gráfico 2

ESQUEMATIZACION DE LA FORMACION DEL CONSOLIDADO DE INGRESOS Y GASTOS A NIVEL DEL SECTOR PUBLICO MUNICIPAL PROVINCIAL (P₁)



----- Transferecias; origen -----> destino; -----> deducción de transferencias
Y ingresos; Y^c ingresos consolidados; G gastos; G^c gastos consolidados.

/Así los

Así los ingresos consolidados $Y_{SMP_1}^C$ del sector público municipal provincial (SMP₁) será

$$\text{igual a : } Y_{SMP_1}^C = Y_{SM_1}^C - t(SM_2)(SM_1) + Y_{SM_2}^C - t(SM_1)(SM_2) \text{ y}$$

$$\text{los gastos } G_{SMP_1}^C = G_{SM_1}^C - t(SM_1)(SM_2) + G_{SM_2}^C - t(SM_2)(SM_1)$$

Para el sector público provincial se repetiría el Gráfico 1, con el cambio correspondiente de los nombres, adaptándolos a este nivel.

Siguiendo la misma metodología, llegaríamos a un concepto de consolidado de ingresos $Y_{SP_1}^C$ y de gastos $G_{SP_1}^C$ para el referido nivel, en que:

$$Y_{SP_1}^C = Y_{GP_1}^C + Y_{AP_1}^C + Y_{EP_1}^C - \left[\begin{array}{l} t(GP_1)(AP_1) + t(GP_1)(EP_1) + \\ + t(AP_1)(GP_1) + t(AP_1)(EP_1) + \\ + t(EP_1)(GP_1) + t(EP_1)(AP_1) \end{array} \right]$$

$$\text{y } G_{SP_1}^C = G_{GP_1}^C + G_{AP_1}^C + G_{EP_1}^C - \left[\begin{array}{l} t(GP_1)(AP_1) + t(GP_1)(EP_1) + \\ + t(AP_1)(GP_1) + t(AP_1)(EP_1) + \\ + t(EP_1)(GP_1) + t(EP_1)(AP_1) \end{array} \right]$$

El Gráfico 3 esquematiza la metodología para la elaboración del presupuesto consolidado de ingresos y gastos del sector público provincial general (SP₁G), en que como consolidado de ingresos

$$Y_{SP_1G}^C = Y_{SP_1}^C + Y_{SMP_1}^C - \left[t(SP_1)(SMP_1) + t(SMP_1)(SP_1) \right]$$

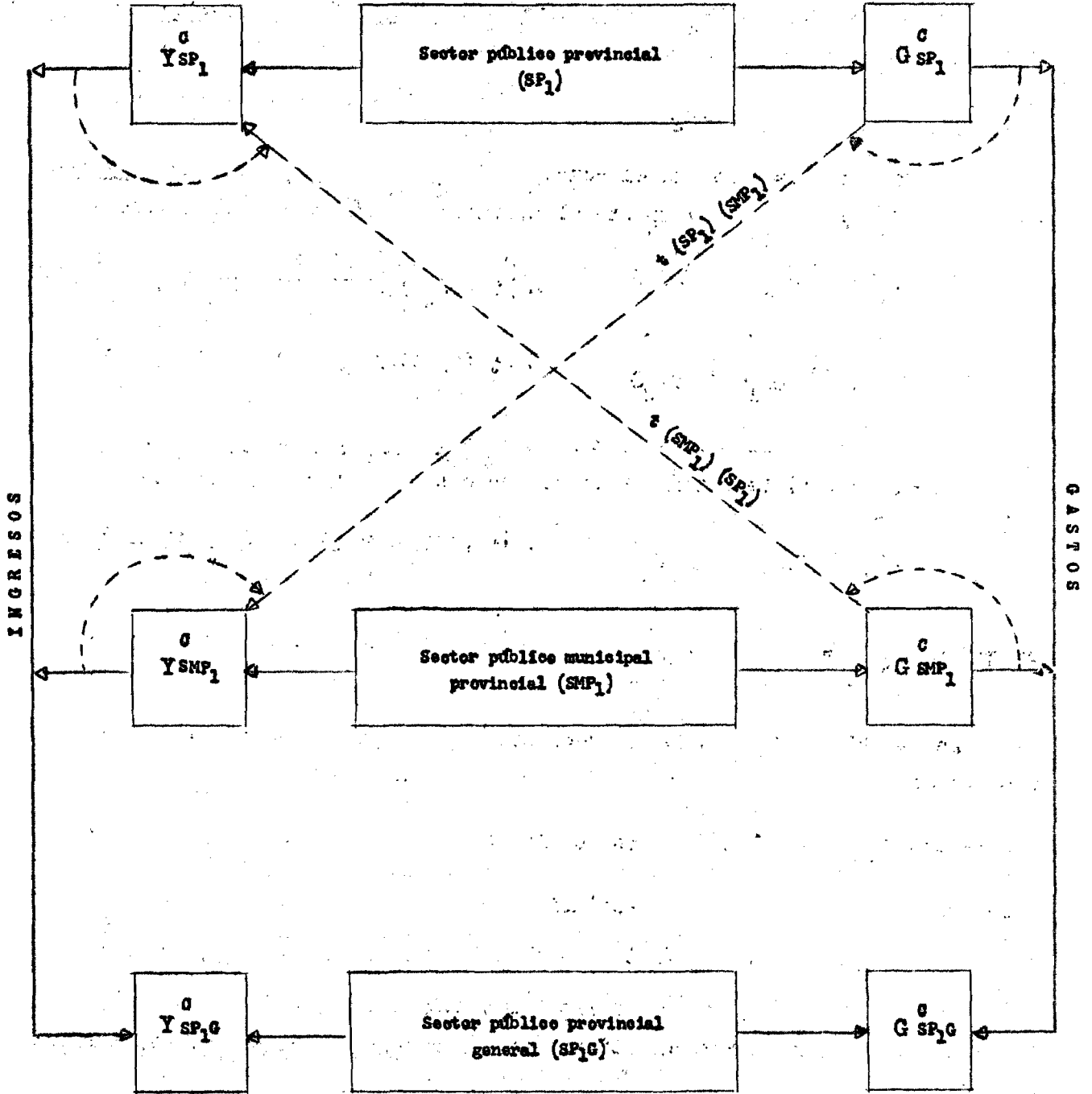
y como consolidado de gastos

$$G_{SP_1G}^C = G_{SP_1}^C + G_{SMP_1}^C - \left[t(SP_1)(SMP_1) + t(SMP_1)(SP_1) \right]$$

Aplicando la misma metodología podríamos llegar a conceptos semejantes para la provincia P₂, o sea, un sector público municipal provincial (SMP₂),

Gráfico 3

ESQUEMATIZACION DEL CONSOLIDADO DE INGRESOS Y GASTOS A NIVEL DEL SECTOR PUBLICO PROVINCIAL GENERAL (SP₁G)



/el sector

el sector público provincial (SP_2), y el sector público provincial general (SP_2G).

El Gráfico 4 esquematiza el concepto de sector público provincial regional (SPR_1), en el cual se tiene como presupuesto consolidado de ingresos

$$Y_{SPR_1}^C = Y_{SP_1}^C + Y_{SP_2}^C - \left[t(SP_1)(SP_2) + t(SP_2)(SP_1) \right]$$

$$\text{de gastos } G_{SPR_1}^C = G_{SP_1}^C + G_{SP_2}^C - \left[t(SP_1)(SP_2) + t(SP_2)(SP_1) \right]$$

El Gráfico 5 esquematiza el concepto de sector público provincial general regional ($SPGR_1$) en lo que respecta al presupuesto consolidado de ingresos

$$Y_{SPGR_1}^C = Y_{SP_1G}^C + Y_{SP_2G}^C - \left[t(SP_1G)(SP_2G) + t(SP_2G)(SP_1G) \right]$$

$$\text{de gastos } G_{SPGR_1}^C = G_{SP_1G}^C + G_{SP_2G}^C - \left[t(SP_1G)(SP_2G) + t(SP_2G)(SP_1G) \right]$$

El Gráfico 6 esquematiza el concepto de sector público municipal regional (SMR_1), para el cual tendríamos como presupuesto consolidado de ingresos

$$Y_{SMR_1}^C = Y_{SMP_1}^C + Y_{SMP_2}^C - \left[t(SMP_1)(SMP_2) + t(SMP_2)(SMP_1) \right]$$

$$\text{de gastos } G_{SMR_1}^C = G_{SMP_1}^C + G_{SMP_2}^C - \left[t(SMP_1)(SMP_2) + t(SMP_2)(SMP_1) \right]$$

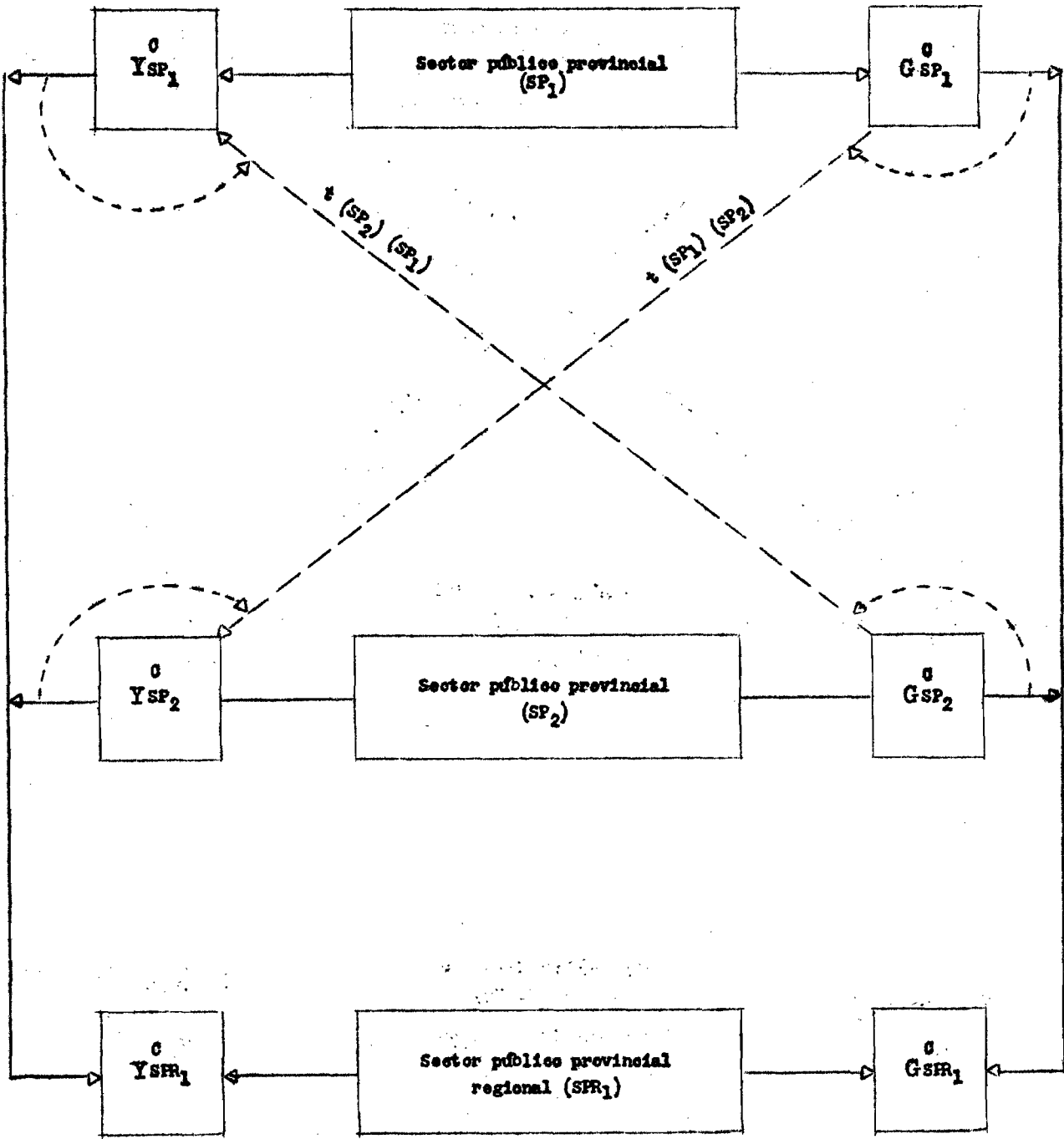
En el Gráfico 5 llegamos al concepto de consolidado de sector público provincial general regional ($SPGR_1$), pero tanto los ingresos $Y_{SPGR_1}^C$ como los gastos $G_{SPGR_1}^C$ están afectados por las transferencias que pueden verificarse entre el sector público provincial general regional de la región R_1 ($SPGR_1$), el de la región R_2 ($SPGR_2$) y el de la región R_3 ($SPGR_3$), abarcando, tal como lo concebido, las provincias y las municipalidades.

En el Gráfico 7 se esquematizan las relaciones entre los referidos niveles institucionales.

/Gráfico 4

Gráfico 4

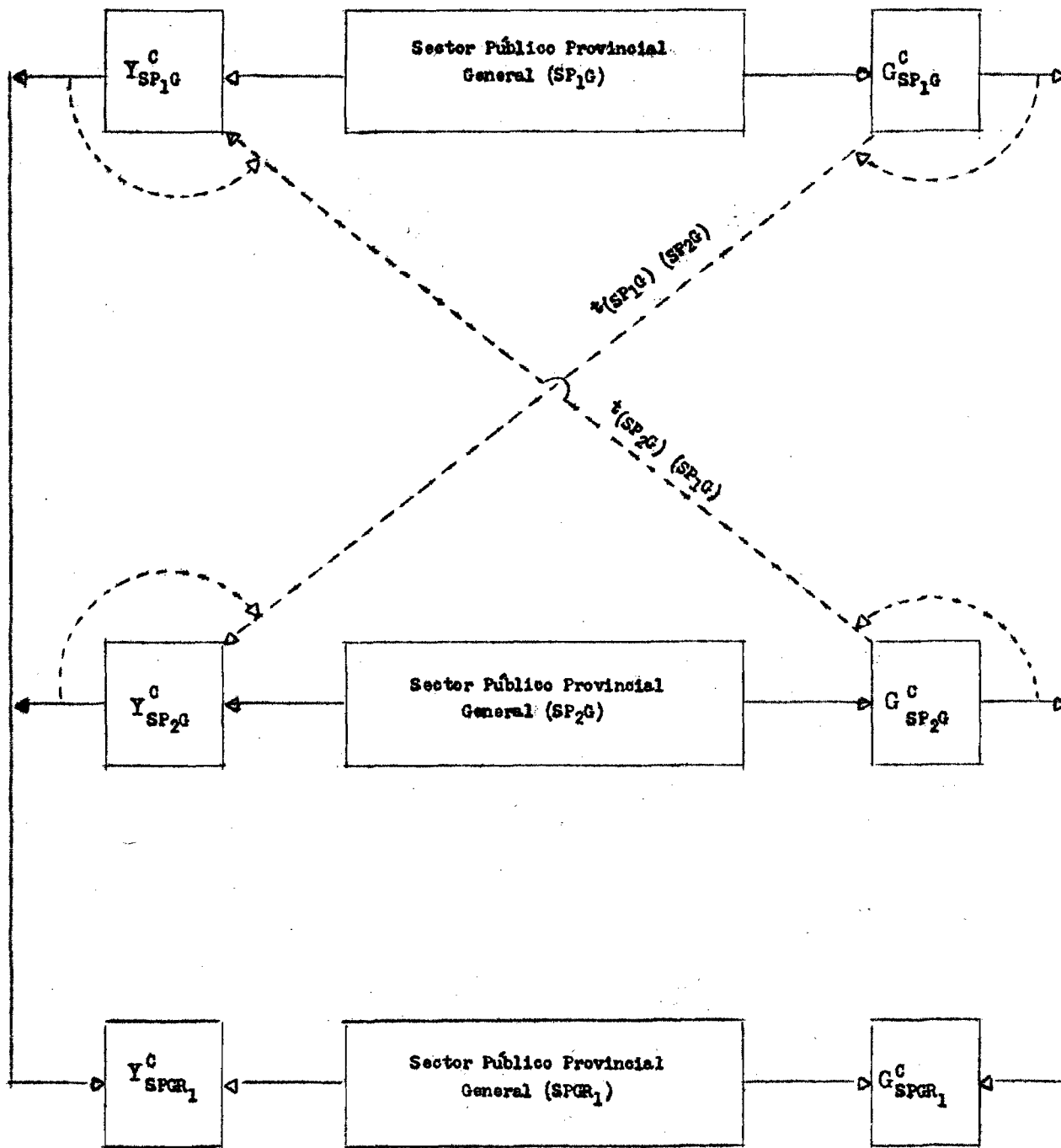
ESQUEMATIZACION DEL CONCEPTO DE PRESUPUESTO CONSOLIDADO DE INGRESOS Y GASTOS DEL SECTOR PUBLICO PROVINCIAL REGIONAL (SPR₁)



/Gráfico 5

Gráfico 5

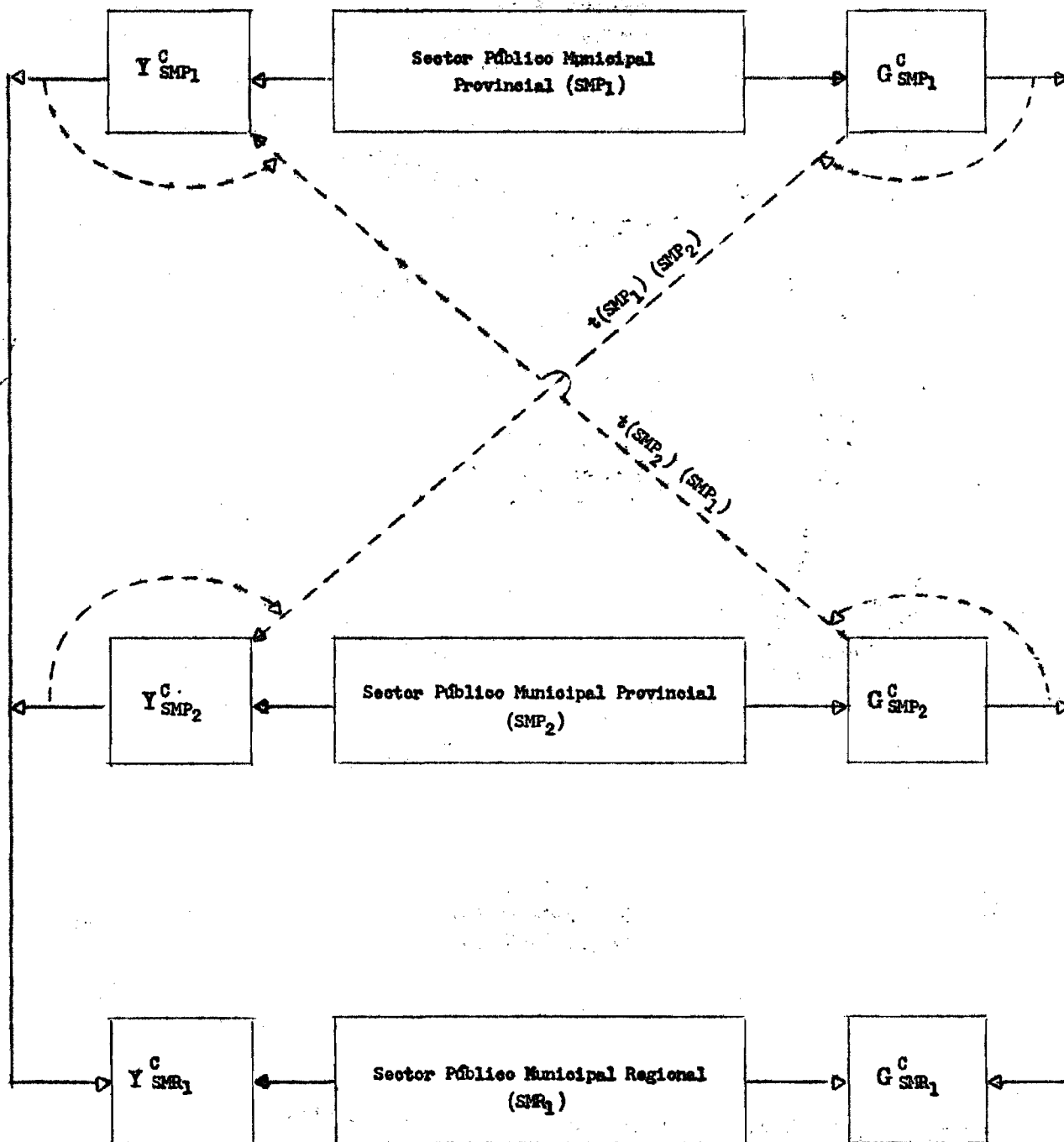
ESQUEMATIZACION DEL CONCEPTO DE PRESUPUESTO CONSOLIDADO DE INGRESOS Y GASTOS DEL SECTOR PUBLICO PROVINCIAL GENERAL REGIONAL (SPGR₁)



/Gráfico 6

Gráfico 6

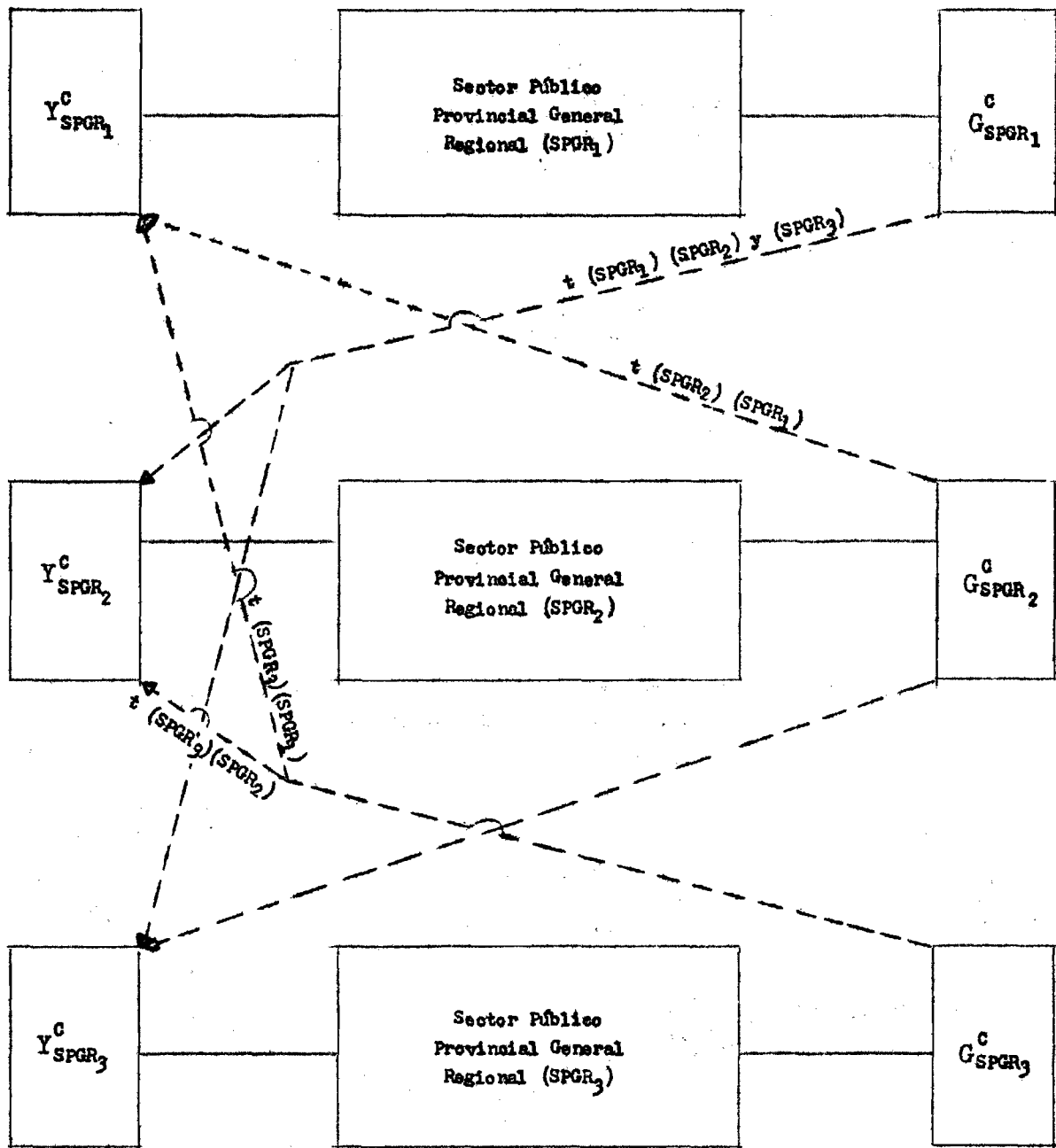
ESQUEMATIZACION DEL CONCEPTO DE PRESUPUESTO CONSOLIDADO DE INGRESOS Y GASTOS DEL SECTOR PUBLICO MUNICIPAL REGIONAL (SMR₁)



/Gráfico 7

Gráfico 7

ESQUEMATIZACION DE LA DISPONIBILIDAD DE RECURSOS POR EL SECTOR PUBLICO
PROVINCIAL GENERAL REGIONAL (SPGR₁)



----- transferencias; origen ----- > destino.

/Se puede

Se puede verificar que el (SFGR₁), por el lado de su gasto, transfiere recursos a las demás regiones t(SFGR₁) (SFGR₂) y t(SFGR₁) (SFGR₃), pero al mismo tiempo recibe transferencias de (SFGR₂) y (SFGR₃), de tal manera que la disponibilidad de recursos por (SFGR₁) va a depender, además de $Y_{SFGR_1}^C$, de las transferencias que aporta a los otros niveles institucionales regionales y de las transferencias que recibe de éstos.

Si denominamos por $Y_{SFGR_1}^D$ los ingresos disponibles, tendremos que

$$Y_{SFGR_1}^D = Y_{SFGR_1}^C + t(SFGR_2)(SFGR_1) + t(SFGR_3)(SFGR_1) - t(SFGR_1)(SFGR_2) - t(SFGR_1)(SFGR_3)$$

y en la medida que

$$t(SFGR_2)(SFGR_1) + t(SFGR_3)(SFGR_1) >> t(SFGR_1)(SFGR_2) + t(SFGR_1)(SFGR_3)$$

tendremos $Y_{SFGR_1}^D > Y_{SFGR_1}^C$

Para los gastos reales ocurriría lo mismo.

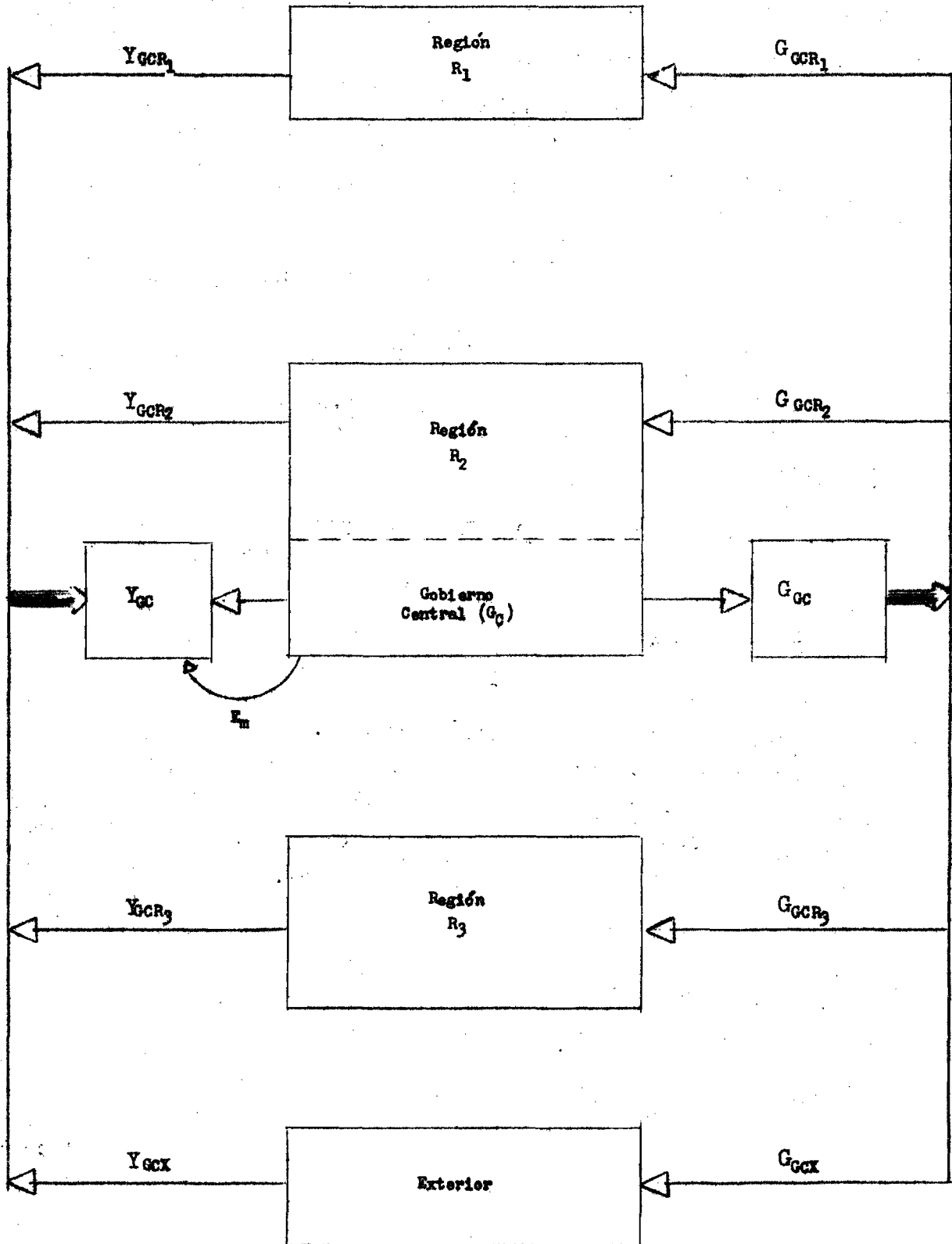
La concepción del presupuesto del sector público central regional presenta algunos problemas, en cuanto a su cuantificación por razones que podemos analizar y que tanto se refieren al gobierno como a los organismos autónomos y empresas públicas vinculadas al gobierno central.

El Gráfico 8 tiene por objeto esquematizar el origen espacial de los recursos del gobierno central y el destino espacial de sus egresos. Es decir que los ingresos del gobierno central Y_{GC} están constituidos por los ingresos originarios de las regiones R_1 , R_2 y R_3 , respectivamente Y_{GCR_1} , Y_{GCR_2} y Y_{GCR_3} y por los originarios del exterior Y_{GCX} y E, las emisiones.

/Gráfico 8

Gráfico 8

ESQUEMATIZACION ESPACIAL DEL ORIGEN DE LOS INGRESOS Y DESTINO DE LOS EGRESOS DEL PRESUPUESTO DEL GOBIERNO CENTRAL



/Pero aquí

Pero aquí cabe una pregunta: ¿Qué criterio seguir para la cuantificación de Y_{GCR_n} ? - ¿Lo recaudado en la región o los ingresos originarios de rentas, transacciones, consumo, etc., que se hayan verificado en la región R_n ? Es obvio que el criterio de las recaudaciones implica varias distorsiones, siempre y cuando se quiera vincular los recursos del gobierno central originarios de una cierta región con el crecimiento de su producto e ingreso, con el volumen de las transacciones internas y externas, con el incremento del consumo, etc. Eso se debe en primer lugar, a transferencias de la base imponible de una a otra región (rentas, intereses, beneficios, etc.), y en segundo, a la falta de un aparato administrativo de la recaudación según el criterio regional y, además, al origen real de la causa, o base imponible.

Las confrontaciones entre los aportes regionales al financiamiento del Gobierno Central, pueden estar afectadas por los problemas antes referidos y por lo tanto no serán representativas, ni podrán ser correlacionadas con otras variables, tales como las referidas anteriormente. Además hay rubros que no se vinculan o no se pueden vincular al espacio físico interno, tales como las emisiones y los préstamos y transferencias del exterior.

Es obvio que para ser más exacto, el proceso presupuestario debe tender a computar en términos reales los verdaderos aportes regionales al financiamiento del gobierno central, única manera de poder evaluar el uso de ciertos mecanismos de estímulo o de desaliento creados de conformidad a metas y objetivos establecidos para las distintas regiones, y de poder confrontar dichos aportes con el comportamiento de las variables con los que se relacionan, y, al mismo tiempo, poder evaluar la eficiencia de la administración regional de la tributación.

Llamemos:

Y_{GCR_1} = ingresos del gobierno central originarios de la región R_1

r^1 = coeficiente de asignación a la región R_1 de los recursos originarios del exterior

D_{CX} = recursos disponibles del gobierno central originarios del exterior lo que corresponde al presupuesto externo

$\sqrt{T_{R_1}} =$

T_{R_1} = transferencias netas a la región R_1 , que pueden ser positivas o negativas

r_1 = coeficiente de asignación a la región R_1 de los recursos originarios de emisiones

E_m = emisiones para financiar los gastos públicos

El esquema del Gráfico 8 indica que

$$Y_{GC} > Y_{GCR_1} + Y_{GCR_2} + Y_{GCR_3}, \text{ porque además de las referidas}$$

variables la constituyen E , las emisiones y Y_{GCX} , los préstamos y transferencias del exterior.

En la aplicación de la técnica presupuestaria al espacio nacional regionalizado, debemos considerar que el presupuesto del gobierno central es como un todo igual a la suma de los presupuestos regionales ^{7/}, lo que implica la asignación de los recursos originarios de E , emisiones y el superávit o déficit del presupuesto exterior $D_{GCX} = Y_{GCX} - G_{GCX}$ a las regiones, de acuerdo a criterios compatibles con la política global y regional establecida. De tal manera, el presupuesto del gobierno central para la región R_1 , además de los recursos originarios de la propia región Y_{GCR_1} contaría con $r_1 E_m$, $r_1 D_{GCX}$ y transferencias T_{R_1} que podrían ser positivas o negativas.

Además en el caso de los préstamos internos surgen problemas de su vinculación al espacio físico o a las regiones, ya se trate de préstamos compulsivos o de préstamos voluntarios, debido a que los flujos financieros son muy fluidos y de difícil control dentro del espacio físico de un país.

7/ Se consideran eliminadas las transferencias.

Dentro de este análisis se verifica que también en este caso se tendrá que crear criterios para asignar los recursos de los préstamos internos, por lo menos en aquellos casos que no puedan ser vinculados en términos reales a las regiones de origen. En el presente trabajo se consideran como de posible vinculación a las regiones.

El ingreso del presupuesto del gobierno central regional de la región (R_1), estaría constituido:

$$Y_{GCR_1}^t = Y_{GCR_1} + r_1^i D_{CX} + T_{R_1} + r_1 E_m$$

Los gastos regionales del Gobierno Central, en la región R_1 , G_{GCR_1} estarían constituidos por egresos asignados a la prestación de servicios, la producción de bienes y a la realización de obras en la región, y transferencias a otros niveles del sector público regional (provincias y municipalidades).

Con referencia a los organismos autónomos de ámbito nacional, el origen de sus recursos y el destino de sus egresos se busca esquematizar en el Gráfico 9.

Posiblemente, aquí se presente también el problema de la identificación del origen espacial de los recursos en algunos tipos de organismos, especialmente en aquellos que se financian en gran parte con los aportes del gobierno central.

Por otra parte no hay por qué esperar que se llegue a una igualdad entre ingresos y gastos regionales de un organismo autónomo del Gobierno Central $Y_{A_n CR} = G_{A_n CR}$, ya que por un lado están los ingresos del exterior que pueden servir para el financiamiento de los gastos a nivel regional y las transferencias entre las distintas regiones.

Suponiendo un coeficiente de participación (r_{1n}^i) de la región R_1 en los recursos externos, totales disponibles por un organismo autónomo y un volumen de transferencias netas de las demás regiones de $T_{A_n CR_1}$, tendríamos así para el presupuesto regional (región R_1) del organismo autónomo $A_n C$, como ingresos:

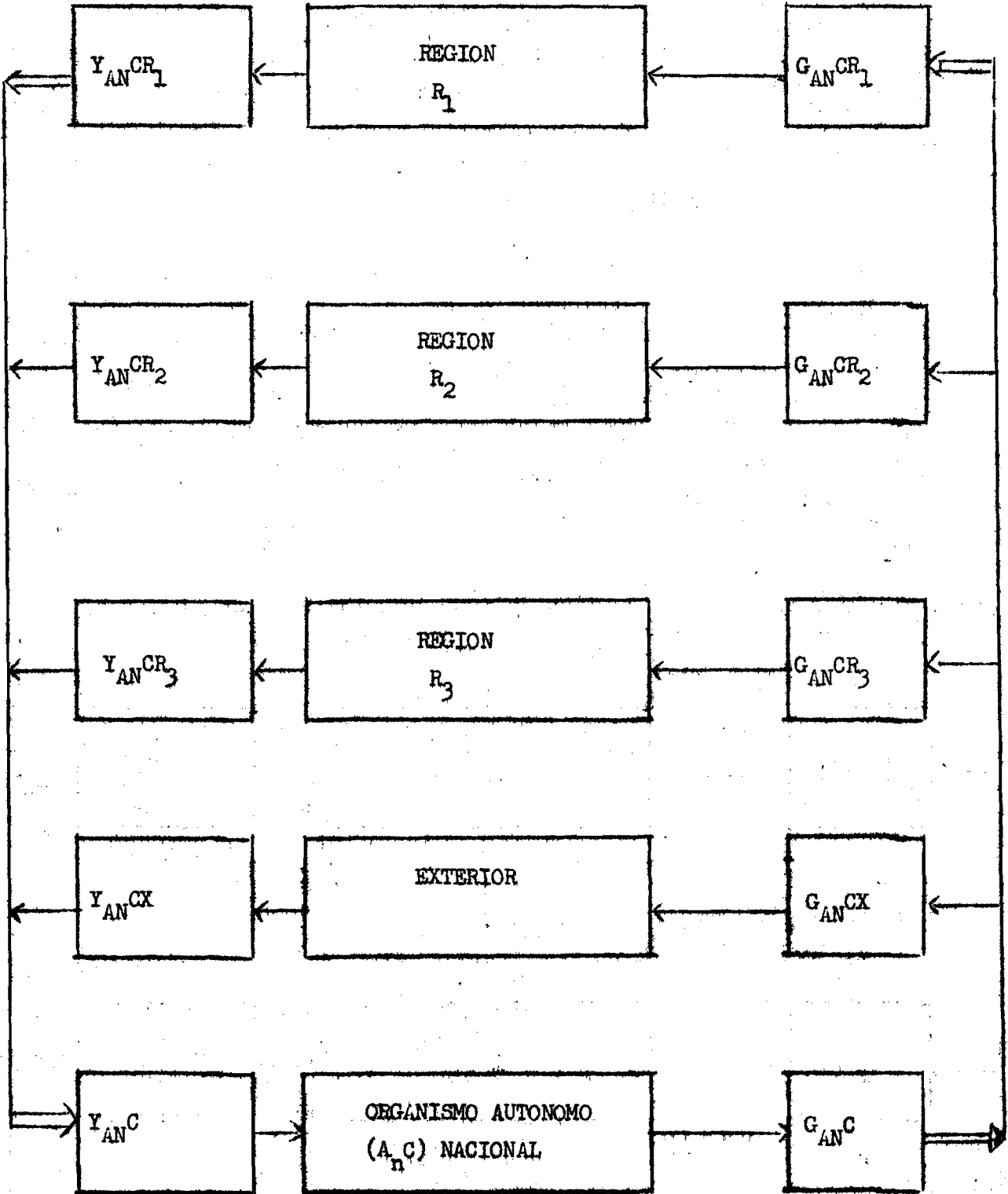
$$Y_{A_n CR_1}^t = Y_{A_n CR_1} + T_{A_n CR_1} + r_{1n}^{ii} Y_{A_n CX}$$

en que $T_{A_n CR_1}$ podría ser positivo o negativo, representando en la realidad un mecanismo de redistribución regional de ingresos.

/Gráfico 9

Gráfico 9

ORIGEN ESPACIAL DE LOS INGRESOS DE UN ORGANISMO AUTONOMO (A_N) NACIONAL
Y DESTINO DEL GASTO



/Suponiendo que

Suponiendo que $Y_{A_n CR_1}^t$ represente los ingresos netos y $G_{A_n CR_1}^t$, los gastos del organismo autónomo en la región R_1 o sea que no se verificarían transferencias a nivel regional entre los organismos autónomos, tendríamos para la totalidad de los organismos autónomos, a nivel de la referida región, como ingresos:

$$Y_{ACR_1} = \sum_1^n Y_{A_n CR_1}^t = \sum_1^n Y_{A_n CR_1} + \sum_1^n T_{A_n CR_1} + \sum_1^n r_{ln}'' Y_{A_n CX}$$

y como gastos

$$G_{ACR_1} = \sum_1^n G_{A_n CR_1}^t$$

Por similitud tendríamos para las empresas públicas del gobierno central, como ingresos:

$$Y_{E CR_1} = \sum_1^n Y_{E_n CR_1}^t = \sum_1^n Y_{E_n CR_1} + \sum_1^n T_{E_n CR_1} + \sum_1^n r_{ln}''' Y_{E_n CX}$$

en que: $Y_{E_n CR_1}^t$ = ingresos totales de la empresa n, asignados a la región R_1

$Y_{E_n CR_1}$ = ingresos de la empresa n, originarios de la región R_1

$T_{E_n CR_1}$ = transferencias netas del resto del país a la empresa n en la región R_1 .

r_{ln}''' = coeficiente de participación de la región R_1 en los recursos percibidos por la empresa n originarios del exterior

$Y_{E_n CX}$ = recursos originarios del exterior

Para el sector público central regional en la región R_1 (SCR_1), tendríamos como ingresos, como lo esquematiza el Gráfico 10.

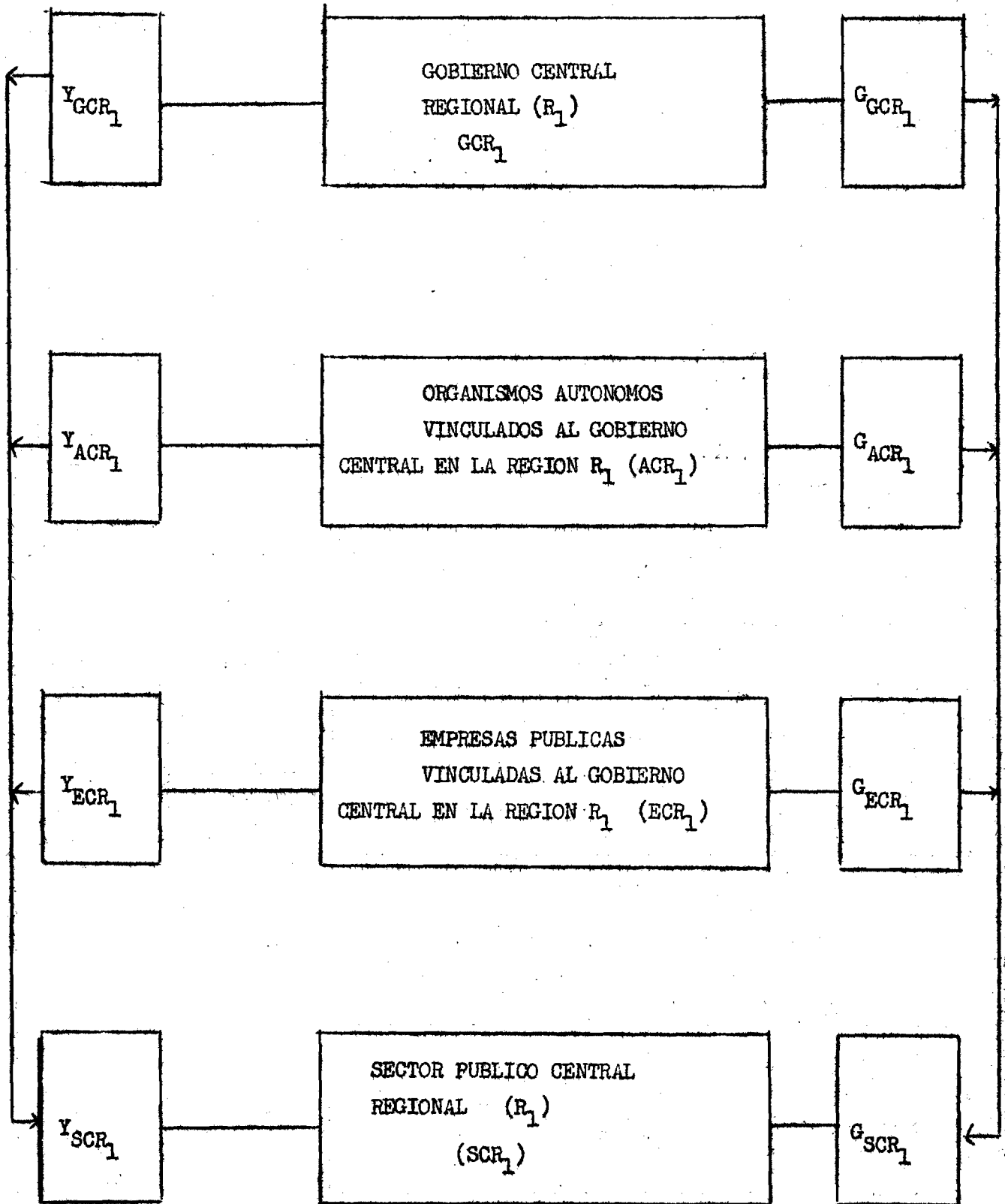
$$Y_{SCR_1} = Y_{GCR_1}^t + Y_{ACR_1} + Y_{E CR_1}$$

y como gastos

$$G_{SCR_1} = G_{GCR_1} + G_{ACR_1} + G_{E CR_1}$$

Gráfico 10

ESQUEMATIZACION DE LA FORMACION DE LOS INGRESOS Y GASTOS DEL
SECTOR PUBLICO CENTRAL REGIONAL



Los Gráficos 11 y 12 esquematizan la formación del consolidado de ingresos y gastos del sector público regional partiendo de niveles distintos de consolidación ya analizados anteriormente.

De acuerdo al Gráfico 11, se tiene como consolidado de ingresos del sector público regional, dentro de la hipótesis establecida, como ingresos:

$$Y_{SR_1}^C = Y_{SCR_1}^C + Y_{SPR_1}^C + Y_{SMR_1}^C - \left[t(SCR_1)(SPR_1) + t(SCR_1)(SMR_1) + t(SPR_1)(SCR_1) + t(SPR_1)(SMR_1) + t(SMR_1)(SCR_1) + t(SMR_1)(SPR_1) \right]$$

y como gastos:

$$G_{SR_1}^C = G_{SCR_1}^C + G_{SPR_1}^C + G_{SMR_1}^C - \left[t(SCR_1)(SPR_1) + t(SCR_1)(SMR_1) + t(SPR_1)(SCR_1) + t(SPR_1)(SMR_1) + t(SMR_1)(SCR_1) + t(SMR_1)(SPR_1) \right]$$

o, según el Gráfico 12:

$$Y_{SR_1}^C = Y_{SCR_1}^C + Y_{SPGR_1}^C - \left[t(SCR_1)(SPGR_1) + t(SPGR_1)(SCR_1) \right]$$

y

$$G_{SR_1}^C = G_{SCR_1}^C + G_{SPGR_1}^C - \left[t(SCR_1)(SPGR_1) + t(SPGR_1)(SCR_1) \right]$$

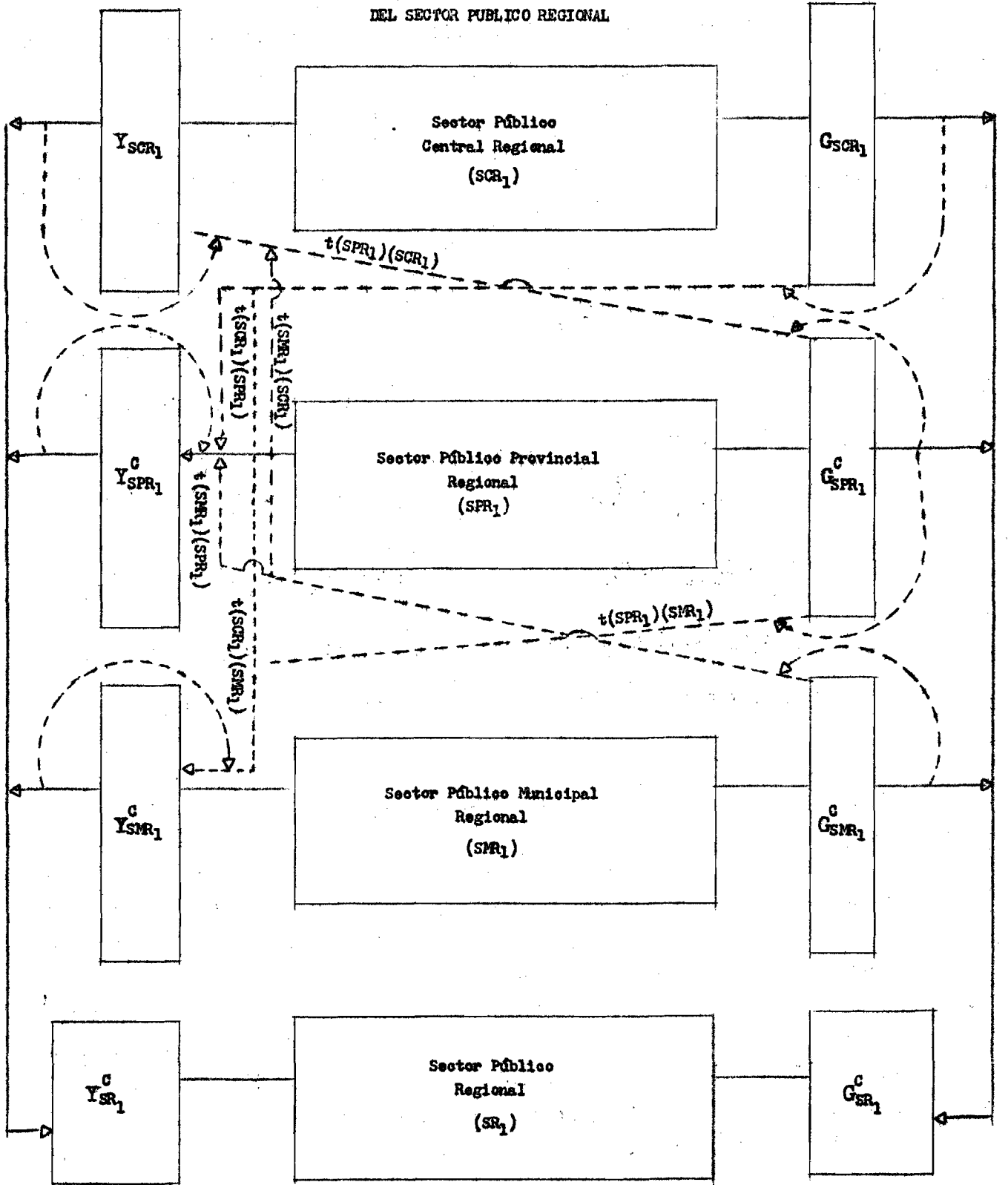
La disponibilidad de recursos $Y_{SR_1}^D$ por el sector público regional SR_1 y los gastos reales $G_{SR_1}^R$ podrían ser distintos de los verificados en los

Gráficos 11 y 12, debido a lo tratado en el Gráfico 8, o sea, las posibles transferencias entre los niveles institucionales regionales allí referidos.

El análisis hecho sirve tan sólo para dar una idea de los distintos grados de agregación o consolidación, a nivel regional; indica una metodología de elaboración de consolidados y explica las interrelaciones de ingresos y gastos entre los distintos niveles institucionales que se han establecido. Debe añadirse que se podrían establecer otros conceptos, lo que no hemos hecho por razones de simplificación, no significando esto que los mismos no tengan importancia en cuanto a la información que puedan aportar. Lo que nos interesaba era llegar al concepto de presupuesto del sector público regional y a lo que sería un consolidado del mismo y la disponibilidad de recursos con que normalmente podría contar.

Gráfico 11

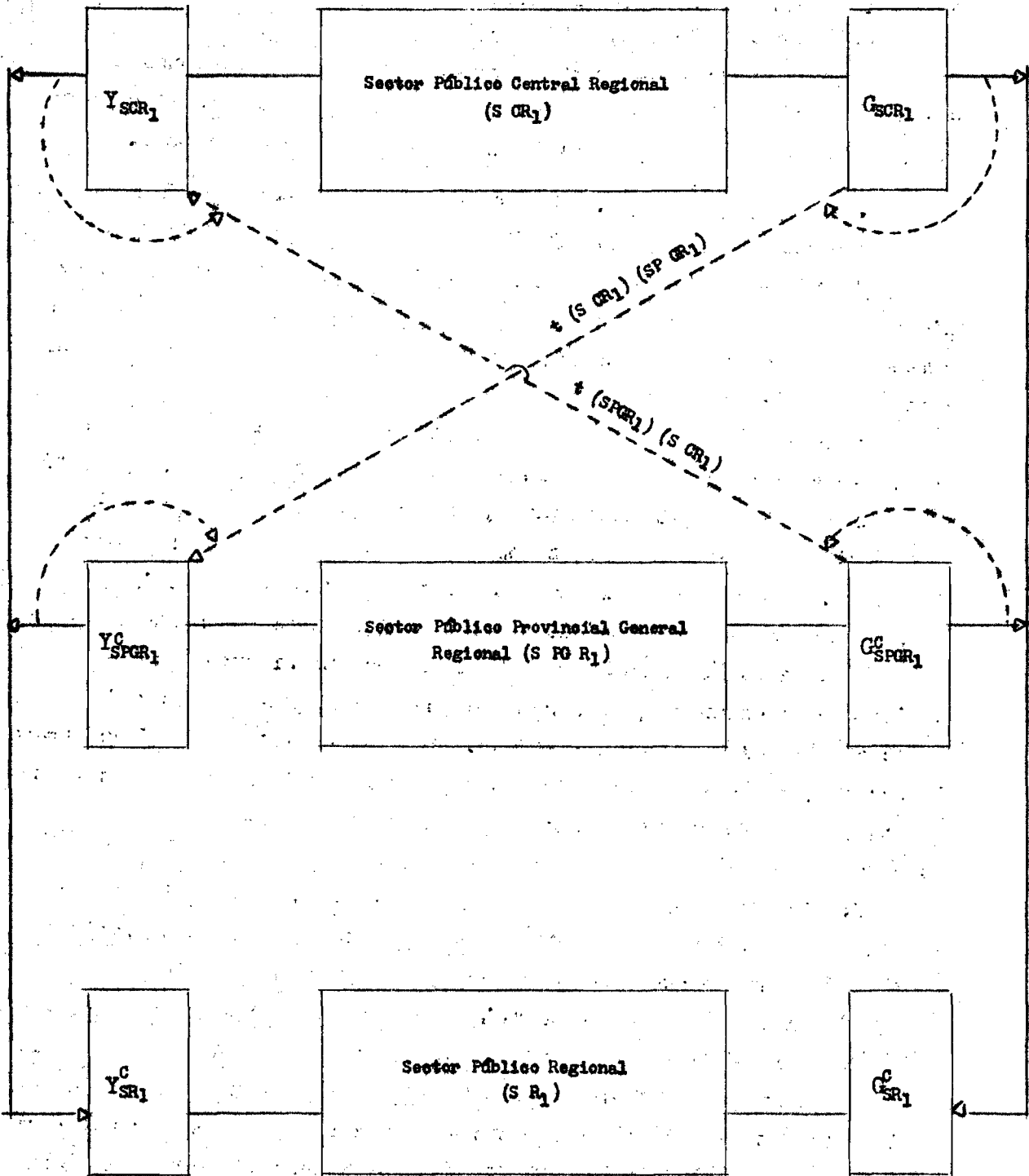
ESQUEMATIZACIÓN DE LA FORMACIÓN DEL CONSOLIDADO DE INGRESOS Y GASTOS DEL SECTOR PÚBLICO REGIONAL



---+--- transferencias; origen --->--- destino <---> deducción de transferencias;
 Y ingresos; Y^C ingresos consolidados; G gastos; G^C gastos consolidados.

/Gráfico 12

ESQUEMATIZACION DE LA FORMACION DEL CONSOLIDADO DE INGRESOS Y GASTOS DEL SECTOR PUBLICO REGIONAL



--- transferencias; origen --- destino; deducción de transferencias; Y - ingresos; Y^C - Ingresos consolidados; G - gastos; G^C - gastos consolidados.

2. Interrelaciones del proceso presupuestario regional con el nivel nacional y con las demás regiones del país

En el presente punto trataremos de aclarar las relaciones de tipo legal, dependencia financiera, complementariedad funcional, programática y de gastos entre el nivel regional y el nacional y demás regiones del país.

2.1) Aspectos legales. Por lo general, la autoridad máxima en materia de legislación administrativo-financiera es el gobierno central, donde emana la legislación de carácter general a seguirse por la totalidad del sector público, especialmente el sector gobierno. Tal facultad es ejercida con más o menos rigidez, lo que deja mayor o menor libertad de acción a los niveles inferiores del sector gobierno.

La unidad de conceptos y de instrumentos presupuestarios es básica para poder llegar a conceptos consolidados, bajo distintos criterios (económico, funcional, sectorial, institucional, por objeto y respectivas combinaciones), información imprescindible para una buena administración y formulación de políticas. Dichas herramientas deben constar en la legislación general o en la legislación ya más específica, como son las Leyes Orgánicas del Presupuesto.

En la actualidad son pocos los casos —o aún ninguno— en los que la ley orgánica de presupuesto, en los países de América Latina contemple el aspecto regional, por razones obvias. Pero en el futuro habrá que tratar de introducir, en los referidos instrumentos legales tal aspecto, en la medida que tanto la planificación como el presupuesto se vayan plasmando bajo dichos aspectos.

El elemento normativo no debe quedar limitado a las directrices generales; es importante que baje a aspectos relacionados con la operatividad del sistema, de una manera total y homogénea que permita coordinar en el tiempo la ejecución de obras, la producción de bienes, la prestación de servicios, la distribución de recursos reales y financieros, por los distintos niveles.

La dependencia jurídica del nivel regional, queda dada por la sumisión de los gobiernos provinciales y municipales a los dictámenes constitucionales y a la legislación de administración financiera dictada por el gobierno central. Queda con todo un nivel institucional, para lo cual habrá que establecer normas muy concretas y específicas para que se pueda en realidad contar

/con un

con un sistema presupuestario regional operante. Tal nivel es el del sector público central regional, como lo concebimos anteriormente. La legislación y los instrumentos normativos para el referido nivel tendrán que estar estrechamente coordinados con los de planificación dentro de un concepto de regionalización de la misma y con los niveles provinciales y municipales.

Hay serios problemas a superar, dentro de los conceptos actualmente vigentes y dentro del vacío de instituciones regionales que amparen cada uno de los pasos del proceso presupuestario del gobierno central, sus organismos autónomos y empresas a nivel regional, de tal manera que se visualice ex-ante, durante y ex-post la calidad, la cantidad y los efectos de su actuación a dicho nivel.

2.2) Aspectos de financiamiento. En lo que se refiere al financiamiento del sector público regional, tenemos que distinguir tres niveles: nivel de gobiernos, nivel de organismos autónomos y nivel de empresas.

2.2.1) Nivel de gobiernos. La estructura de los ingresos a nivel de gobiernos sigue de una manera general el siguiente esquema:

Ingresos corrientes

Ingresos tributarios

Ingresos no tributarios

Otros ingresos

Transferencias corrientes

Ingresos de capital

Ingresos tributarios

Préstamos - internos

externos

Venta de activos

El rubro de mayor significación es el de ingresos tributarios, que en América Latina cubre de un 60 a 80 por ciento de los ingresos totales de los gobiernos.

La distribución de la competencia tributaria por los distintos niveles de gobierno presenta distintas modalidades, pudiendo identificarse tres situaciones distintas:

/Hay una

Hay una repartición del área tributaria por los tres niveles de gobierno, con ciertas limitaciones para los niveles provinciales y municipales en lo referente a áreas y tasas, obteniéndose con todo gran parte de su financiamiento dentro del campo tributario de su competencia. En este caso, se presenta un problema de coordinación de los instrumentos tributarios de los distintos niveles, a fin de evitar contradicciones, principalmente en lo que a efectos indirectos se refiere. Esto es todavía más necesario en el ámbito regional que en el nacional, debido a que en aquel nivel se siente más la necesidad de coordinar los instrumentos de acción indirecta en función de problemas específicos regionales. Tal coordinación se verá tanto más facilitada cuanto mayor sea la integración de los niveles provinciales y municipales en la planificación regional.

En otros casos, el financiamiento de los gobiernos provinciales y municipales queda vinculado por dispositivos legales a la función tributaria parcial o total del gobierno central, el cual, de conformidad a criterios más o menos complejos y discriminatorios, es obligado a revertir parte de la recaudación a los referidos niveles. En tal caso, hay un comando tributario único que facilita la adecuación del instrumental a las necesidades y objetivos que se planteen, tanto a nivel nacional como regional. Por otro lado los criterios de repartición admiten cierta discriminación, que puede llevar implícita o explícita una redistribución regional del ingreso y otros objetivos, en cuanto al logro de metas.

Finalmente, pueden verificarse sistemas mixtos en que parte de los ingresos de los niveles de gobierno provinciales y municipales se originan de áreas tributarias de competencia de los mismos, y otra parte tiene su origen en la devolución del resultado total o parcial de ciertos tributos de competencia del gobierno central, de conformidad a ciertos criterios establecidos, criterios que pueden llevar implícito el logro de determinados objetivos de política económica, de manera discriminatoria por regiones.

Por lo general, lo que se observa en América Latina es una tendencia a la concentración de la competencia tributaria en manos del gobierno central, ya sea para mejorar la coordinación de los instrumentos tributarios como herramientas de política económica, ya con el objetivo de disminuir los costos de la administración, o por razones conjuntas. Así, día a día los gobiernos

/provinciales y

provinciales y municipales van dependiendo más del financiamiento del gobierno central, lo que asimismo ocurre con las regiones.

Esta dependencia, para efectos presupuestarios exige una estrecha coordinación en todo el proceso, no solamente en lo referente al ingreso sino también al gasto, ya que los dos flujos se complementan.

Con referencia al rubro ingresos de capital, está constituido en su gran parte por los recursos del crédito, interno o externo, como instrumento fundamental en el manejo de una política económica y financiera, y por lo tanto bajo las manos del gobierno central, especialmente el crédito externo, que aparte de lo precitado implica situaciones de dependencia y soberanía. La capacidad de lograr recursos por los niveles provinciales y municipales queda limitada, en gran parte, al crédito interno y dentro de una limitada escala. Los recursos externos con que puedan contar, tendrán que venir a través del gobierno central. De tal manera, los ingresos de capital en los referidos niveles de gobierno quedan limitados en gran parte al ahorro en cuenta corriente, que por lo general no logra alcanzar altos niveles, especialmente en regiones que se han quedado rezagadas y cuya actividad económica no crea el dinamismo adecuado que posibilite la captación de recursos en volúmenes necesarios a la ampliación de la capacidad de acción del sector público provincial y municipal con el fin de resolver los problemas de desequilibrio en el desarrollo.

Así, el financiamiento del sector gobierno, a nivel regional, por lo general, tiene su origen en el instrumental del gobierno central que abastece de recursos a los demás niveles, de conformidad a dispositivos que pueden estar más o menos conformes a la política regional, tanto por efectos indirectos, como por lo que respecta a la distribución espacial de los recursos públicos, a través de la acción directa.

2.2.2) Nivel de organismos autónomos. Este nivel del sector público puede estar vinculado al nivel del gobierno central, gobiernos provinciales y gobiernos municipales,

Su financiamiento resulta de un modo general por:

Ingresos corrientes

Cobro de tasas

Cobro de contribuciones

Aportes

/Transferencias

Transferencias corrientes
Rentas de activos
Ingresos de capital
Préstamos - internos
- externos
Transferencias de capital
Venta de activos

Si bien dichos organismos, de acuerdo con el propio nombre, debieran tener autonomía de financiamiento y gastos, tal no ocurre, principalmente con referencia al financiamiento que depende en gran parte del nivel de gobierno al cual se vincula, cuando no depende de otros niveles.

Es obvio que los organismos autónomos, que a nivel regional tienen mayor significado, son los vinculados al gobierno central, entre los cuales se encuentran:

Institutos de previsión social
Institutos con un objetivo específico, como por ejemplo la reforma agraria, fomento a la producción de un bien, etc..
Las Universidades
Corporaciones de fomento general
Corporaciones de desarrollo regional
Otros

Dichos organismos representan hoy día un papel muy importante dentro de la actuación del sector público y son los responsables de la movilización de un gran volumen de recursos, a través de mecanismos bastante ágiles. Representan también instrumentos de política regional en la medida que a través de su acción comparten la distribución de los recursos dentro del espacio físico del país.

2.2,3) Nivel de las empresas. Las empresas públicas pueden vincularse a cada uno de los niveles de gobierno indicados en el presente trabajo, o sea, al gobierno central, al gobierno provincial y al gobierno municipal.

Las fuentes de financiamiento de las mismas son, por lo general:

/Ingresos corrientes

Ingresos corrientes

Venta de la producción de bienes y servicios prestados

Intereses recibidos

Arrendamiento de bienes

Transferencias corrientes

Otros ingresos corrientes

Ingresos de capital

Reservas para depreciación

Venta de activos fijos

Empréstitos

Transferencias de capital

Las interrelaciones del financiamiento de este nivel entre sí pueden ocurrir, aunque no es lo frecuente; pero lo que sí tiene importancia, en este caso es el papel que juega muchas veces una empresa de ámbito nacional, en la orientación de las inversiones en el espacio físico. Así, por ejemplo, una empresa vinculada al sector energético, puede a través de sus filiales captar recursos en ciertas regiones y transferirlos a otras donde está expandiendo sus actividades.

Por otra parte, no es raro observar empresas públicas, en América Latina, que por diversas razones vienen presentando permanentemente y en forma acumulativa déficits que presionan sobre el presupuesto del gobierno central, identificándose en varios casos como elementos inflacionarios. Es importante, en este caso, tener una idea clara sobre la participación regional en el déficit de dichas empresas, pues si bien en conjunto el déficit puede constituir serios problemas; tal vez el análisis por regiones justifique la admisión de ciertos niveles de déficit para algunas regiones como mecanismo de reasignación de recursos y de estímulo para ciertas inversiones.

En el caso de las empresas públicas, hay que distinguir en lo que a precios de venta se refiere:

- i) Empresas que actúan con precios de mercado (y también monopólicos);
- ii) Empresas que actúan con precios de costo; y
- iii) Empresas que actúan con precios políticos y sociales.

/Como consecuencia,

Como consecuencia, los primeros pueden, por lo general, aportar recursos al nivel de gobierno del cual dependen; los segundos, normalmente actúan de manera equilibrada, pero sus inversiones deben ser financiadas por recursos adicionales y, finalmente, los últimos actúan con déficit que debe ser cubierto por el presupuesto del gobierno, o de otras formas.

La extensión abarcada por cada empresa y su vinculación administrativa al espacio físico combinado con el tipo de precios, determinan efectos canalizadores de la redistribución de los recursos entre las distintas regiones.

2.3) Aspectos relacionados con las funciones. Se puede observar que a nivel regional hay una distribución de la responsabilidad de una misma función, por lo menos de algunas, en los tres niveles de gobierno, principalmente las relacionadas con los servicios. Así sucede por ejemplo, con la educación, la salud, la previsión, transportes, etc., que están a cargo del gobierno central como asimismo del provincial y del municipal.

No habiendo una política regional, es evidente que no existe un marco de referencia para orientar los distintos niveles de gobierno, y es posible que en estas condiciones se superpongan los esfuerzos en determinados campos, en perjuicio de otros que se quedan descuidados, transfiriéndose los efectos a otras áreas.

La integración de los distintos niveles de gobierno en el proceso de planificación y la asignación de responsabilidades específicas en la concreción de las metas y objetivos propuestos, junto con la coordinación, son beneficios básicos que deben resultar de la aplicación de la planificación y presupuestos regionales.

El alto costo de los servicios públicos, especialmente en lo referente a campo administrativo; la ineficiencia por falta de complementariedad; la duplicidad a distintos niveles del gobierno que genera capacidad ociosa y altos costos, son constantes en el análisis del funcionamiento de las administraciones públicas.

Las distorsiones en la distribución en el espacio físico, de los servicios públicos, en el ámbito nacional y regional, es otro de los efectos de la falta de políticas regionales debidamente integradas entre los distintos

/niveles del

niveles del gobierno y consecuentes con objetivos asignados al ámbito regional dentro de una estrategia de acción nacional.

La interrelación funcional, como es obvio, determina una interrelación programática de los distintos niveles del sector público regional. Centro de todo el proceso presupuestario y en torno al mismo gira dentro de la técnica del presupuesto por programas, todo el proceso presupuestario en sus distintas etapas (programación, asignación de recursos, aprobación, control y evaluación).

C. El Presupuesto del sector público regional, integrado en el esquema de la planificación regional

Para que se cuente con una planificación regional operante, es imprescindible llenar el vacío institucional que a dicho nivel se verifica.

Es un área que siendo de todos los niveles de gobierno, no es integralmente de ninguno en lo que a espacio, funciones y responsabilidades se refiere.

En cuanto al espacio, realmente la región como parte de un país cae dentro del área total de la acción del gobierno central, pero en cuanto a funciones y responsabilidades, tal área se reparte tanto por los gobiernos provinciales como por los municipales y el gobierno central.

Es fácil comprender que el nivel institucional regional tiene que ser en principio como una extensión del gobierno central, ya que los demás niveles no cuentan con jurisdicción sobre la totalidad de la región. Sin embargo, la repartición de las funciones y de la responsabilidad por parte de los demás niveles, implica que éstos participen activamente en las decisiones del ámbito regional.

Lo viable es que la decisión de llenar este vacío institucional, parte del gobierno central, aunque no sean raros los casos en que la presión de los gobiernos provinciales y municipales, así como de las comunidades regionales, hayan jugado un papel importante en la decisión por parte del gobierno central, y si bien la autoridad regional se vincula directamente con aquel nivel, el organismo y sus decisiones están apreciablemente afectados y defendidos por las fuerzas sociales e instituciones de nivel regional.

/Cuando nos

Cuando nos referimos al hecho de llenar el vacío institucional regional, no nos referimos tan sólo a la creación de organismos tales como oficinas regionales de planificación, sino también y sobre todo a la reestructuración de los organismos preexistentes (ministerios, organismos autónomos, empresas públicas), a fin de adecuarlos a la ejecución de sus funciones de un modo regionalizado y que atiendan a las necesidades de las distintas etapas de la planificación.

Los organismos regionales de planificación, sin el debido respaldo de los organismos ejecutores y sin las necesarias vinculaciones con los mismos y con los niveles institucionales, provinciales y municipales abarcados, aportan muy poco al mejoramiento del proceso de planificación, sin que se quiera disminuir la importancia de dichos organismos, que deben recibir la autoridad delegada del organismo central para comandar el proceso de desarrollo en sus distintas etapas a este nivel.

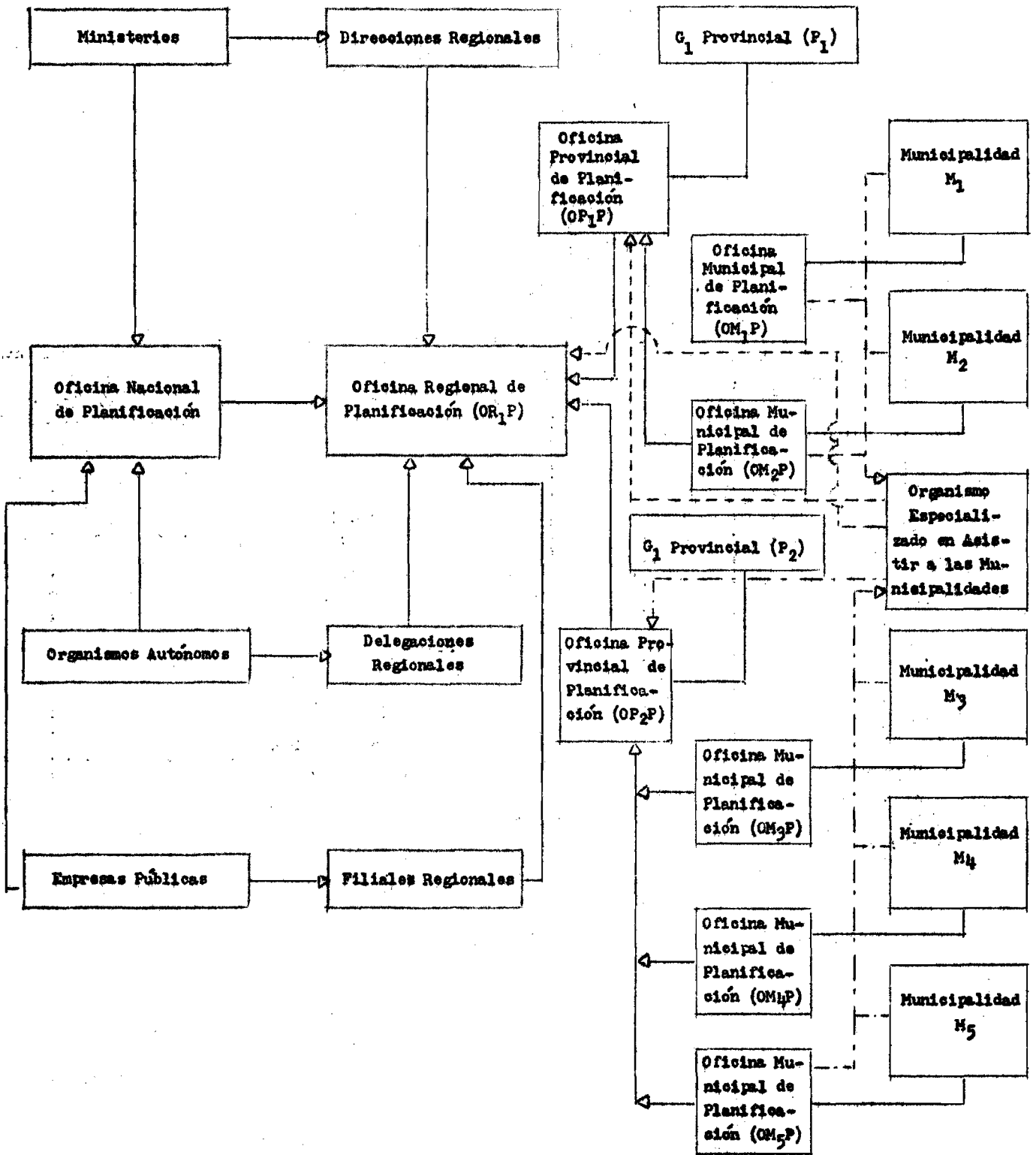
El Gráfico 13 se propone explicitar la manera como podrían establecerse los contactos que posibilitarán la coordinación para la planificación, integrando todo el sistema institucional, a nivel nacional, regional, provincial y municipal.

En lo que se refiere a las municipalidades, se presentan dos alternativas de mecanismos. Una, que para el caso de América Latina es utópica en la actualidad dado el nivel técnico de la administración municipal, sería la participación de las municipalidades a través de su oficina de planificación en la oficina de planificación provincial respectiva, la cual a su vez transmitiría la problemática y la información a la oficina regional. La segunda alternativa sería la representación de las municipalidades por los organismos especializados en asistencia técnica al referido nivel en las oficinas provinciales de planificación o en la regional o simultáneamente en las dos.

El Gráfico 14 indica la coordinación a nivel provincial para la planificación. En el caso de las municipalidades se presentan dos alternativas, siendo la más viable a corto y mediano plazo la que está representada por la línea interrumpida.

/Gráfico 13

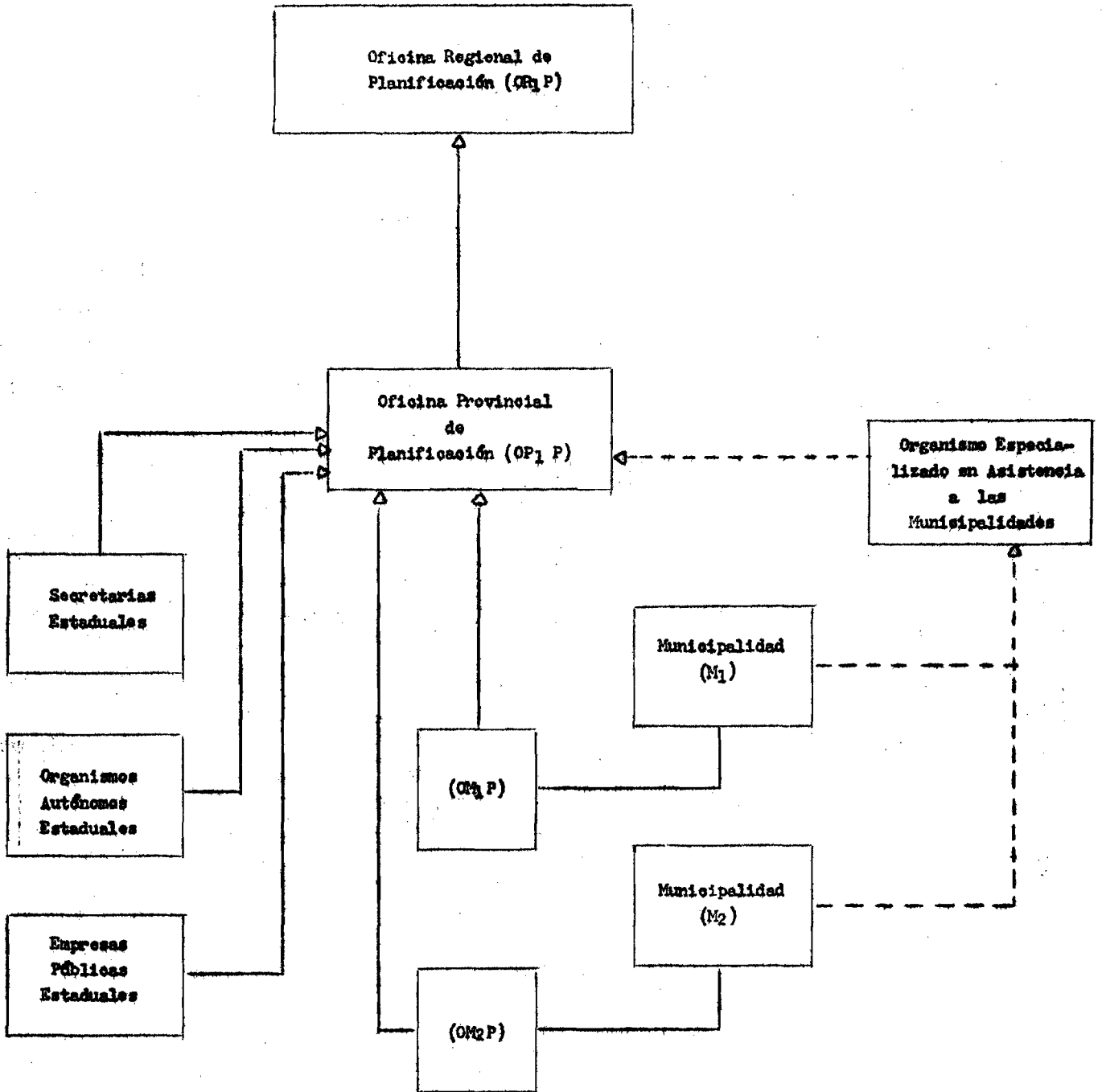
CONTACTOS DE COORDINACION PARA LA PLANIFICACION EN GENERAL



/Gráfico 14

Gráfico 14

COORDINACION PARA LA PLANIFICACION A NIVEL PROVINCIAL



/El Gráfico

El Gráfico 15 indica la coordinación necesaria para la planificación a nivel municipal. Es obvio que dicho esquema no es aplicable a la gran parte de las municipalidades de América Latina por razones del nivel técnico de la administración, de la incapacidad de financiamiento, etc. Más bien, se pretende con él presentar un esquema ideal hacia el cual se debería tender. También queda claro que cuando se habla de una oficina municipal de planificación, no se debe entender en igualdad de funciones, de estructura y de necesidad de personal con la oficina nacional o la regional.

Al examinar en conjunto los Gráficos 13, 14 y 15, se puede evidenciar la conexión que se establecería entre todos los niveles del sector público, así como entre los respectivos organismos planificadores y ejecutores, posibilitando la coordinación en el planteamiento de metas y objetivos, la definición de políticas y en el uso de los instrumentos y en la asignación de los recursos, a nivel regional.

En el Gráfico 16 se presenta la estructura de un sistema de planificación institucionalmente integrado y las relaciones entre los distintos organismos y niveles del sector público. Se puede observar que hay una doble vinculación de sentido opuesto; una que sería de la información, y si no de las instituciones, por lo menos de las áreas físicas a las que se refieren, con distintos niveles de agregación, hasta llegar a la información total a nivel del país. La otra, está relacionada con las decisiones que partiendo de los niveles superiores se van difundiendo a través de los niveles regional, provincial y municipal. Además, las distintas etapas se intercomunican vertical y horizontalmente en toda la estructura del sector público.

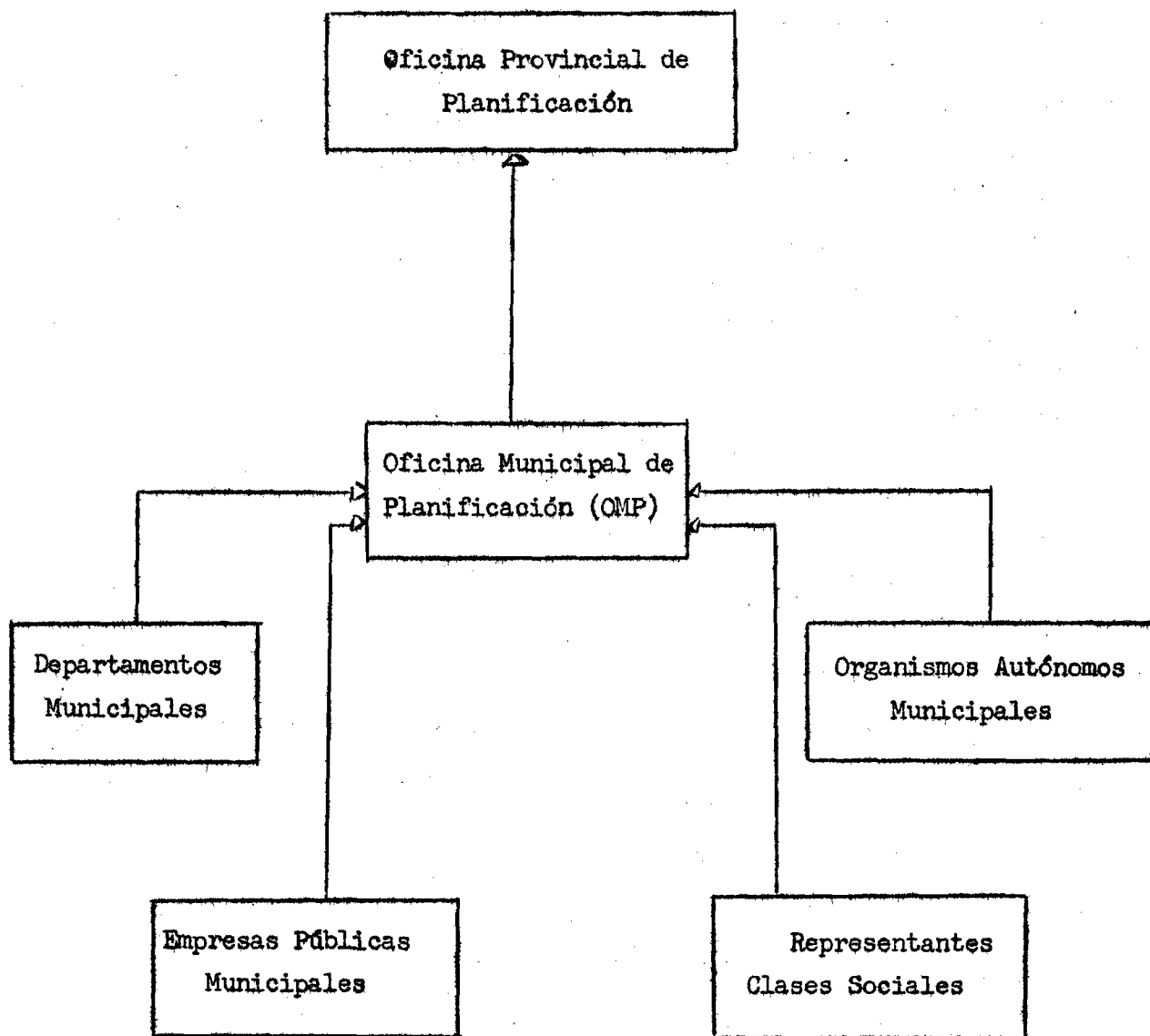
Así, una oficina regional de presupuesto estaría vinculada a la oficina central de presupuesto, a la oficina regional de planes operativos, a las oficinas provinciales y municipales de presupuesto, ya prestando información sobre las decisiones de más alto nivel, ya recibiendo información de los niveles inferiores.

En el Gráfico 17 se ha tratado de establecer las interrelaciones institucionales y funcionales generales de un sistema de planificación en los distintos niveles del sector público y teniendo en cuenta el nivel regional.

/Gráfico 15

Gráfico 15

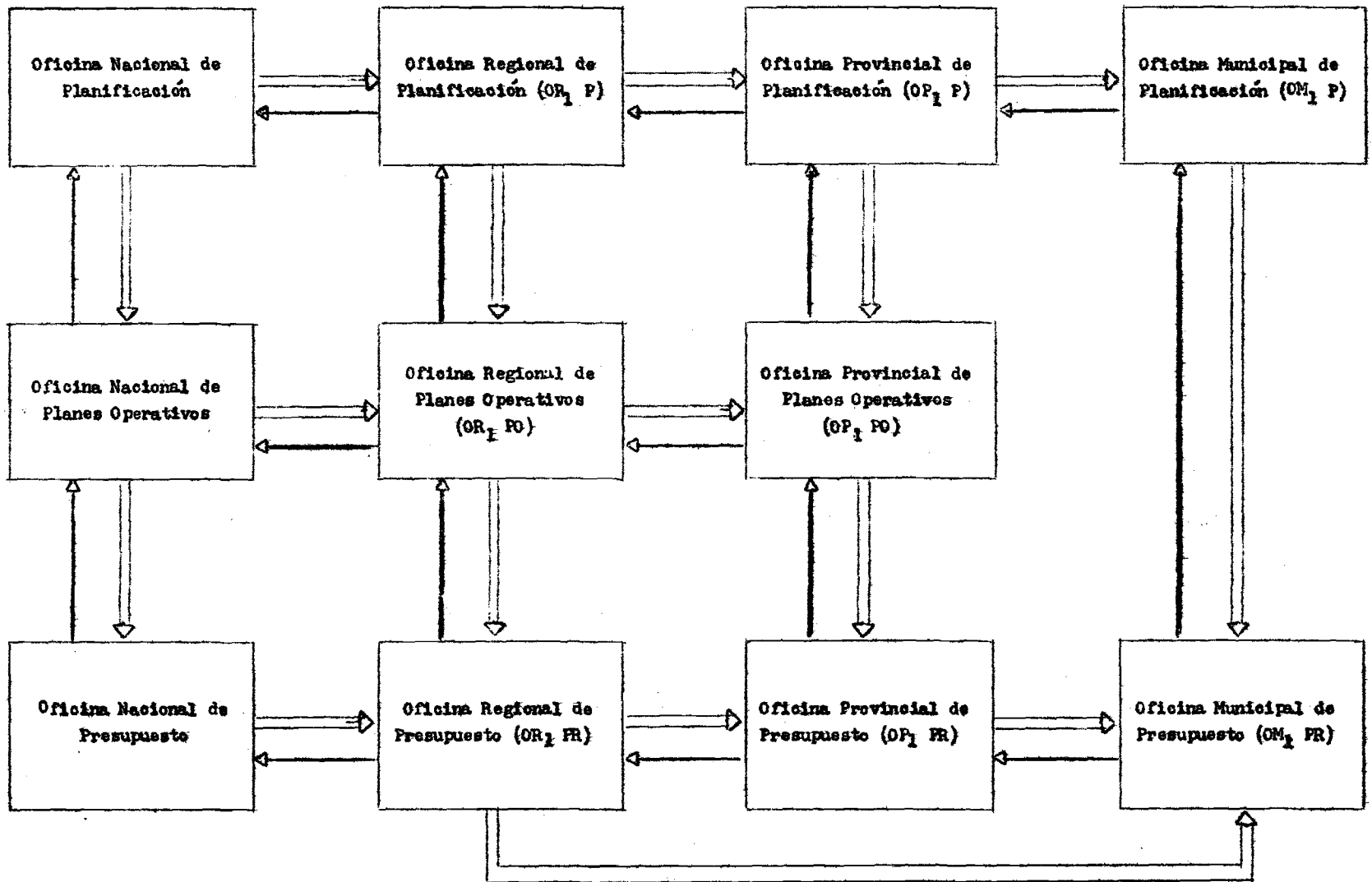
COORDINACION PARA LA PLANIFICACION A NIVEL MUNICIPAL



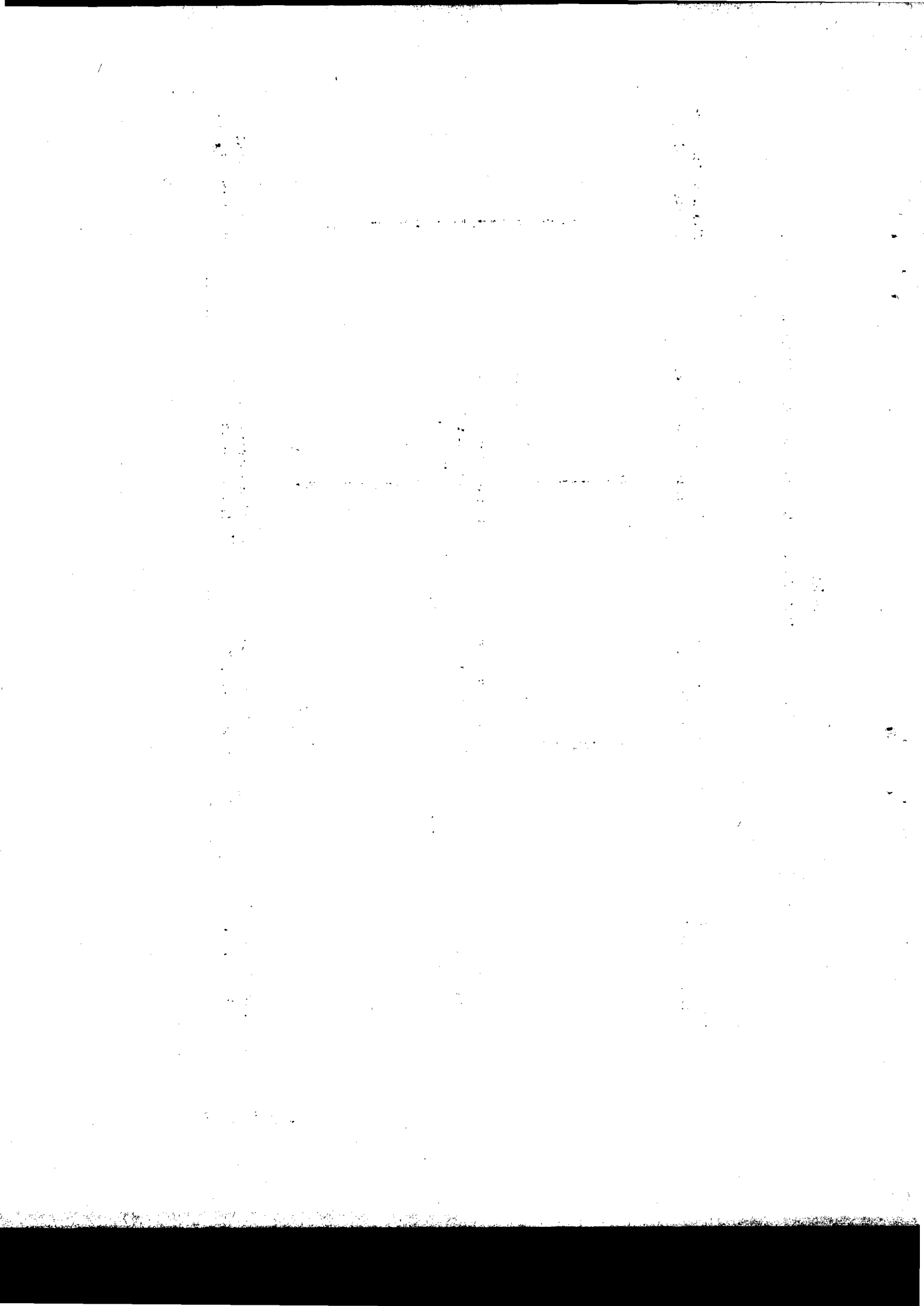
/Gráfico 16

Gráfico 16

ESQUEMA DE LA ESTRUCTURA Y RELACIONES DE UN SISTEMA DE PLANIFICACION INSTITUCIONALMENTE INTEGRADO



/Gráfico 17



Con la línea gruesa se identifican las relaciones más sobresalientes de la planificación con el presupuesto. Como se podrá observar, tanto en lo institucional como en lo funcional hay una especie de interrelaciones que determinan la necesidad de una coordinación estrecha para que el sistema funcione con eficiencia.

La función de planificación, en lo que respecta a definición de estrategias y formulación de planes de largo plazo, estaría vinculada al nivel regional de instituciones pues, como ya afirmamos, dicho nivel debe ser como una extensión del gobierno central por las razones ya indicadas, y por lo tanto debe contar con poderes delegados para cooperar en la definición de directrices de más largo plazo (estrategia y planes) y diseño de políticas compatibles con dichas directrices.

En los niveles provinciales, no tiene mucho sentido hablar de planes de largo plazo; más bien se debe hablar de planes de mediano plazo de los sectores públicos provinciales, los cuales deben estar debidamente compatibilizados con los de largo plazo y con las estrategias regionales respectivas.

A nivel de las municipalidades, al igual que en el caso de las provincias, también se deben preparar planes de mediano plazo de inversiones y servicios, debidamente compatibilizados con los de largo plazo y con las estrategias regionales respectivas. Esto no significa que no existen determinadas áreas en las cuales se pueda contar con una perspectiva de más largo plazo, como son por ejemplo los planes directores de las ciudades cuyo diseño implica períodos más largos de previsión.

En lo que se refiere a la planificación de corto plazo estrechamente vinculada a la función presupuestaria, el nivel regional tiene importancia como catalizador de la información de los niveles inferiores y abastecedores del nivel nacional, con el objeto de dar mayor realismo a la acción de este nivel de la planificación en sus conclusiones, adecuación de las políticas e instrumentos y fijación de metas y objetivos de corto plazo de manera regionalizada.

El nivel regional de este tipo de planificación debe actuar en todo el proceso, no justificándose lo mismo para los niveles provincial y municipal, por lo menos no con el mismo énfasis.

/En lo

En lo que se refiere a la función presupuestaria, el nivel regional, además de catalizador de la información de los niveles inferiores, debe también actuar como mecanismo de programación de los ingresos regionales del sector público, lo que está estrechamente relacionado con el diseño de políticas de largo, mediano y corto plazo y como coordinador de la orientación en la asignación de los recursos públicos de los tres niveles de gobierno, según lo establecido en los planes elaborados y la debida adaptación, de conformidad a la evolución de la coyuntura, sin que esto signifique una adaptación a la tendencia normal, sin planificación. Por otra parte, la función presupuestaria tendrá un papel preponderante en el control, evaluación y revisión de los planes, como lo indica la línea correspondiente a la última columna de funciones, que partiendo de los distintos niveles presupuestarios de control y evaluación de la ejecución presupuestaria, suministraría información a los niveles institucionales de planificación de largo y corto plazo, principalmente en lo que al sector público se refiere.

La necesidad de llenar el vacío institucional regional, no debe ser sólo formal o legal, sino que debe ser de orden físico en el sentido que las instituciones regionales deben quedar localizadas físicamente en las regiones. Este hecho tiene gran importancia, tanto para un mayor contacto con la realidad regional, sus problemas y sus potencialidades, como también como elemento catalizador de las fuerzas sociales y políticas en beneficio de la promoción del desarrollo regional.

/IV. METODOLOGIA PARA

IV. METODOLOGIA PARA LA ELABORACION DE UN PRESUPUESTO REGIONAL DEL SECTOR PUBLICO

A. Antecedentes generales

En los capítulos anteriores ya nos hemos referido a los presupuestos simples y presupuestos informativos, o complejos habiendo establecido como base o como característica fundamental de los primeros la unidad institucional, de aprobación, ejecución, control y registro, etc., lo que por último se relaciona con la unidad institucional (gobierno, organismo autónomo o empresa).

A su vez los presupuestos informativos estarían constituidos por la agregación de distintas maneras o enfoques de los presupuestos simples, según el tipo de información que se desee analizar o de conformidad a las decisiones que se quieran adoptar.

Los enfoques abordados llevan como elemento característico fundamental el aspecto institucional que determina o no una operacionalidad unitaria en todo el proceso presupuestario.

Cada uno de los presupuestos simples, representa, al nivel institucional que lo comanda, un núcleo de decisiones sobre los recursos públicos (origen y destino) más o menos amplio, según los cometidos asignados al mismo. Es obvio, que las decisiones se refieren más al gasto que a los ingresos, especialmente en los niveles inferiores del sector público. La propia decisión sobre los gastos influya y determina cambios en los ingresos (su origen, efectos, etc.) La orientación regional y sectorial de los gastos del sector Gobierno, actúa como elemento de cambio en el origen de sus ingresos. Si bien introducimos el elemento operacional, como caracterizador de los presupuestos simples, eso no implica, que el presupuesto del sector público regional, tal como lo concebimos en el presente trabajo, no sea operante, lo que nos llevaría a una contradicción, con lo que afirmamos en páginas anteriores. En la medida que se logre la coordinación, en función de metas /y objetivos

comunes, con responsabilidades debidamente asignadas y mecanismos de control y reajuste ágiles horizontal y verticalmente, el presupuesto del sector público regional será operante, aunque obedeciendo a centros distintos de comando.

En cuanto al ámbito regional abordado, podemos distinguir presupuestos referidos a toda la área regional y presupuestos referidos aparte del área regional. Entre los primeros se encuentra el presupuesto regional del Gobierno Central, de sus organismos autónomos y empresas públicas y entre los segundos los Gobiernos Provinciales y Municipales con los respectivos organismos autónomos y empresas, aunque pueda ocurrir que en lo que atañe al Sector Público Central aparecen organismos que se limiten solamente a determinada área de la región. En cuanto a la amplitud sectorial abarcada, podríamos destacar presupuestos unisectoriales y presupuestos pluri-sectoriales. Entre los primeros, se clasifican por lo general los de los organismos autónomos y empresas públicas, y entre los últimos, aquéllos referentes a los gobiernos (central, provinciales y municipales).

En cuanto a la capacidad de drenar o canalizar recursos de o hacia las regiones, los organismos del sector público central (Gobierno Central y sus organismos autónomos y empresas) a través de sus respectivos presupuestos, son los canales apropiados y eficientes, en lo que la acción del sector público se refiere, y a la vez son elementos básicos para alterar los mecanismos que influyen en el sector privado en la orientación regional de las inversiones. En otras palabras, las interrelaciones regionales tienen que ser planteadas y puestas en marcha, vía Gobierno Central, sus organismos autónomos y empresas.

En el presupuesto del sector público central, se debe reflejar el manejo de los instrumentos básicos del planteamiento de políticas generales y regionales y los niveles provinciales y municipales deben actuar como complementadores de dichas políticas tanto directas como indirectas.

En el capítulo anterior, abordamos algunos de los problemas que se plantean en la elaboración de un presupuesto regional del sector público central, especialmente con referencia a los ingresos. Veamos ahora lo que pasa con los gastos.

/En el

En el capítulo III, cuando formulamos un modelo teórico de regionalización, adoptamos el supuesto de que la sede del Gobierno Central, estaba en la región R_2 , y no en la R_1 que nos sirvió como base de los planteamientos. Tomemos nuevamente dicha hipótesis y analicemos las consecuencias. La estructura piramidal de los organismos primarios (ministerios) del Gobierno Central, posibilita identificar en la mayoría de los casos, dos tipos de actividades:

- i) actividades centralizadas (medios); y
- ii) actividades descentralizadas (fines), que se pueden regionalizar.

El gráfico 18 esquematiza la manera cómo se pueden repartir las actividades de un Ministerio. Cuando en el ítem (i) llamamos las actividades centralizadas de "medios", ellas lo son para todo el ministerio, ya que a nivel regional también aparecen actividades medios y actividades fines, siendo éstas la verdadera razón de ser de los organismos (educación, salud, etc.).

En el gráfico 19, se indica una posible estructura de los ministerios, para fines de regionalización. Los recursos presupuestarios asignados a las Direcciones Regionales indicadas serían los gastos regionalizados.

Entre los organismos ejecutores del Gobierno Central la mayoría permite y justifica tal procedimiento en cuanto a la regionalización de los gastos de conformidad a lo indicado.

En el gráfico 20 se ha tratado de esquematizar los programas centralizados y los descentralizados del Sector Público Central, a los cuales corresponde evidentemente un cierto nivel de gasto. El área (BDFG) representa los programas y respectivos recursos centralizados del sector público central y cuyo pago se verifica en la sede del Gobierno Central, que en muchos casos también es la sede de los organismos autónomos y empresas. En el caso de estos dos últimos, puede ocurrir que la sede no coincida con la del Gobierno Central, en lo referente a la región o se trate de organismos autónomos o empresas de carácter regional. En el primer caso los recursos referentes a los programas centrales deben ser asignados a la región donde realmente se paga y en el segundo es obvio que todo el gasto del organismo autónomo o empresa entraría en el presupuesto regional.

INTERRELACIONES INSTITUCIONALES Y FUNCIONES DE UN SISTEMA DE PLANEACION

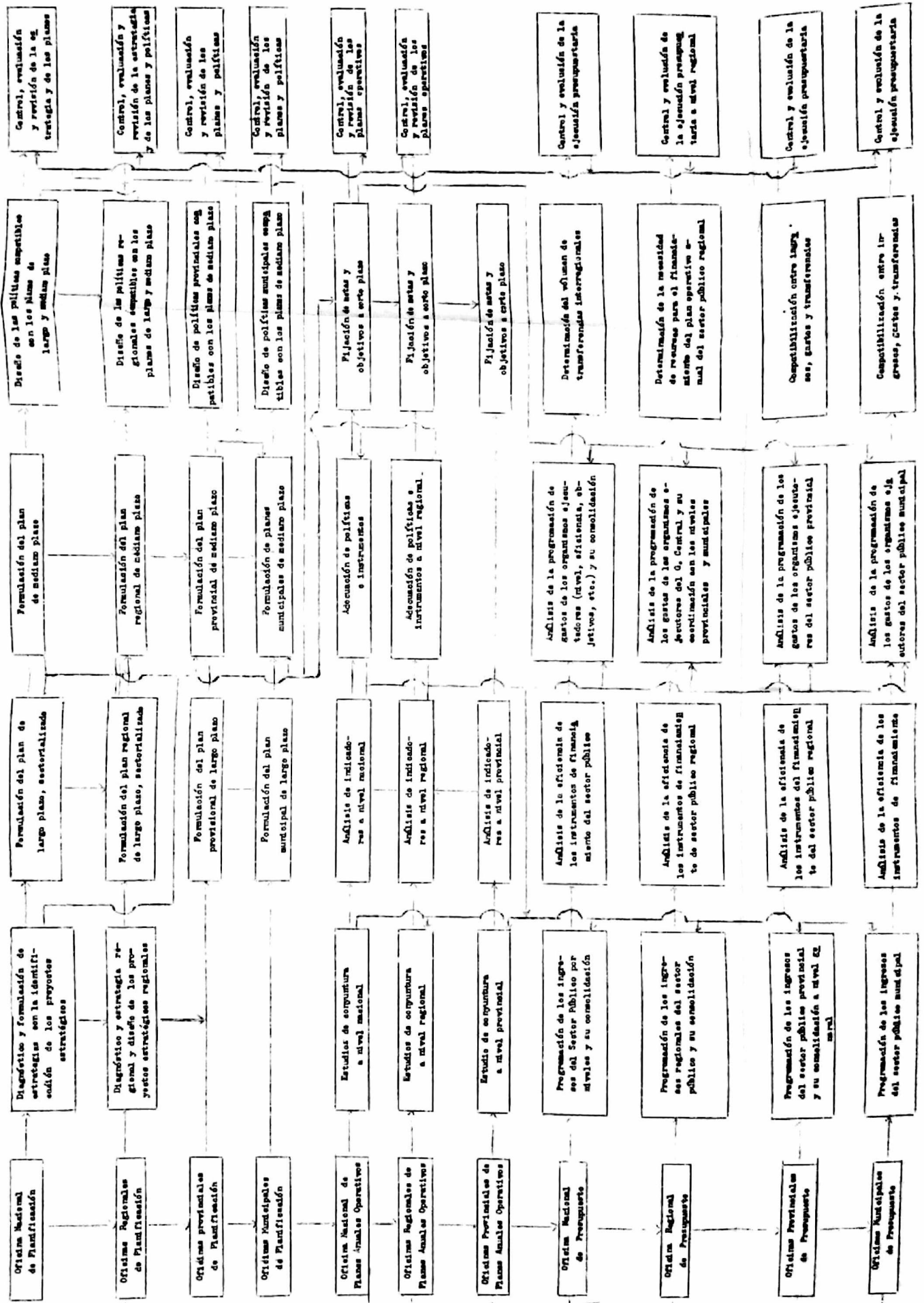
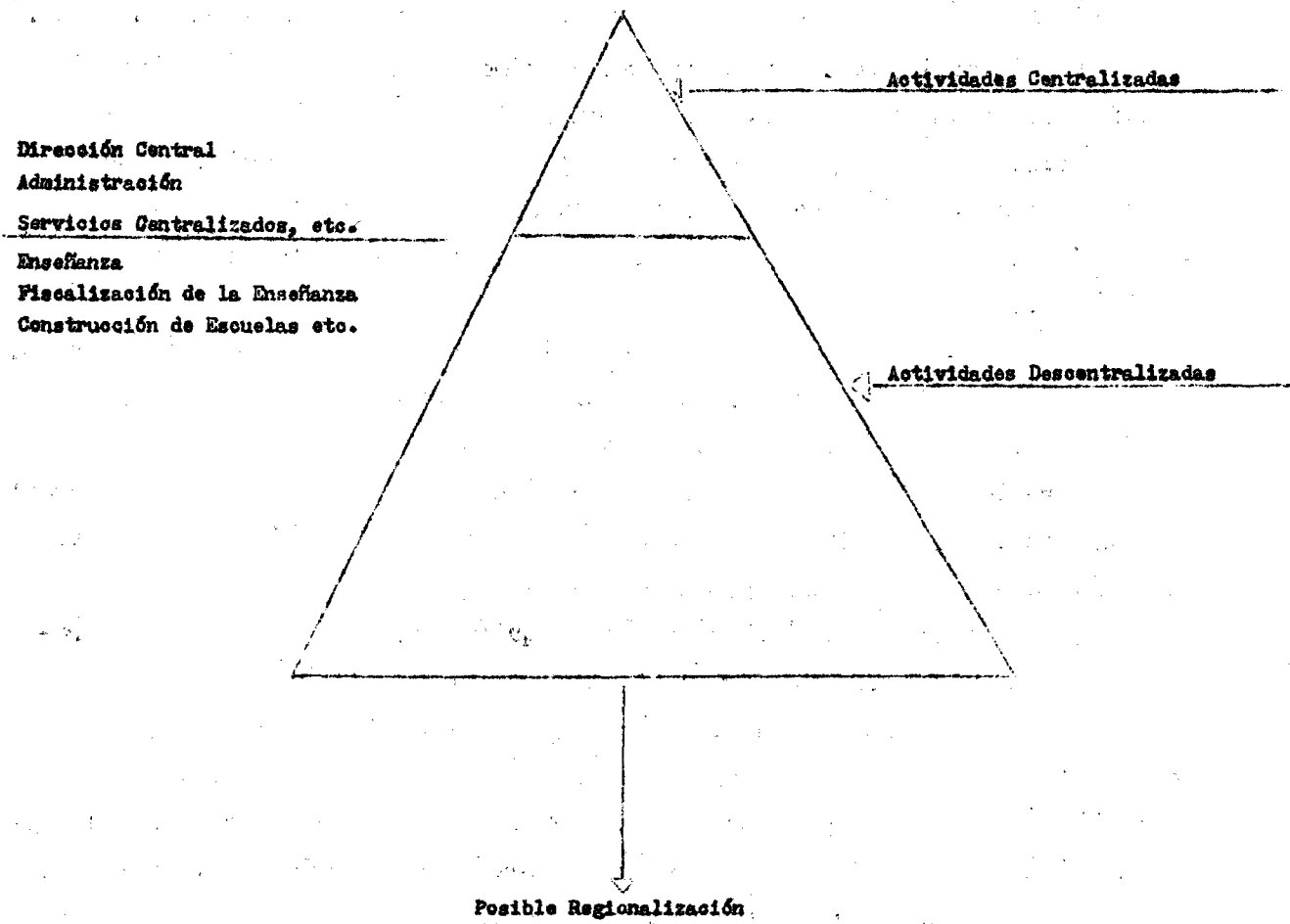


Gráfico 18

ESQUEMATIZACION DE LOS PROGRAMAS
CENTRALES Y PROGRAMAS REGIONALES

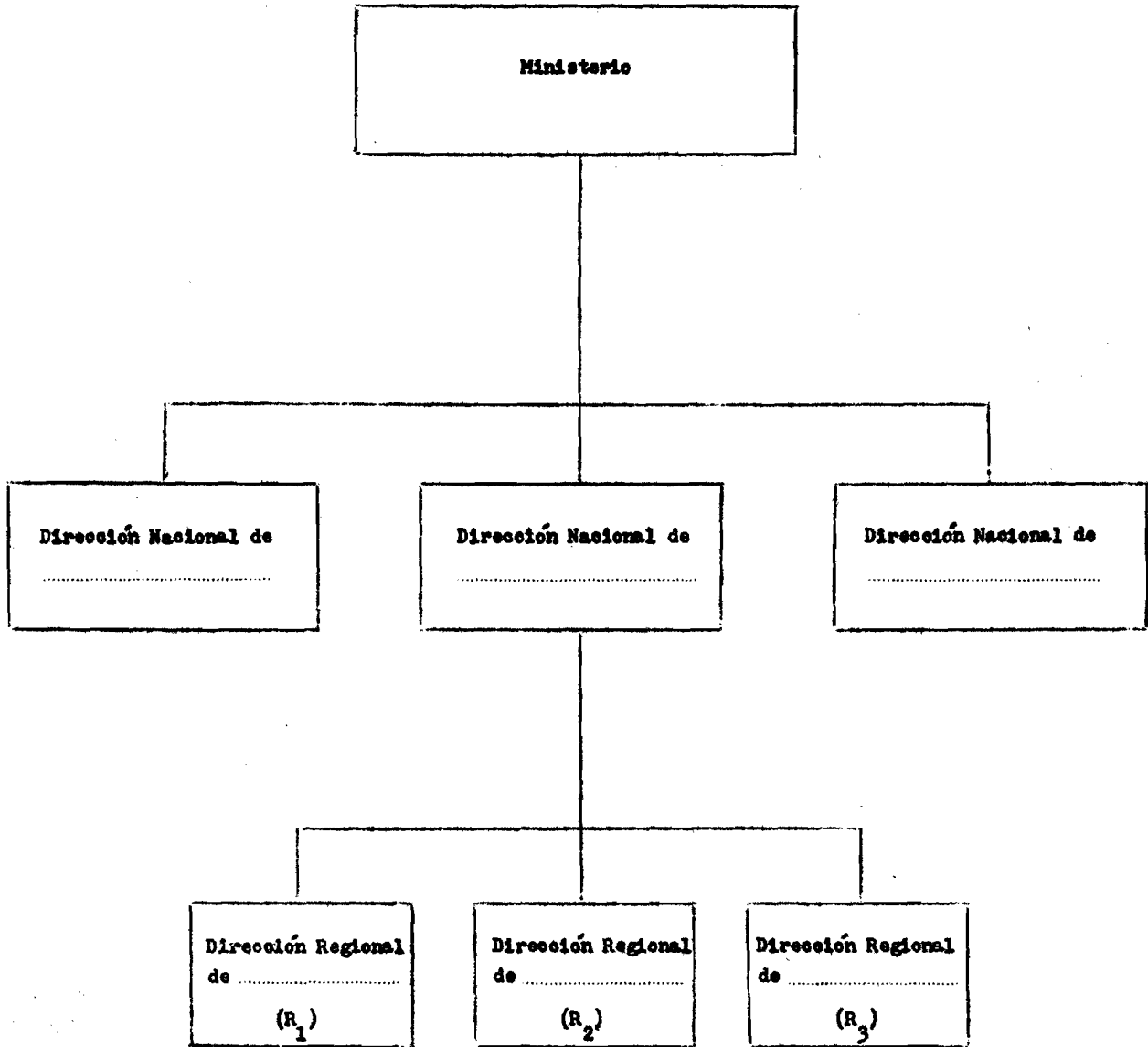
MINISTERIO X



/Gráfico 19

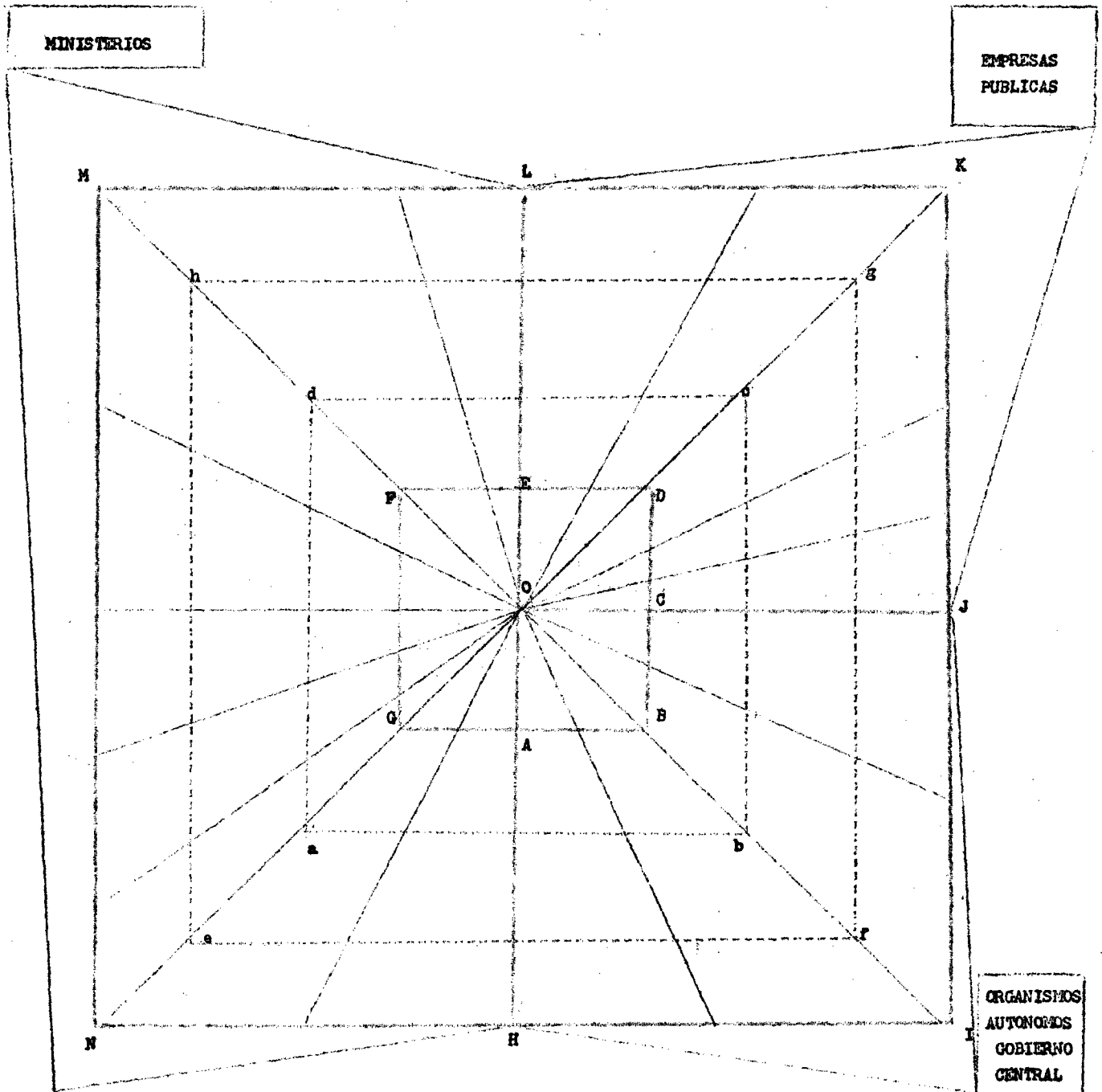
Gráfico 19

POSIBLE ESTRUCTURA DE LOS ORGANISMOS EJECUTORES DEL GOBIERNO
CENTRAL PARA FINES DE REGIONALIZACION



/Gráfico 20

ESQUEMATIZACION DE LA CENTRALIZACION
Y DESCENTRALIZACION DE LOS PROGRAMAS
DEL SECTOR PUBLICO CENTRAL



El área (AGFELMNH) - programas descentralizados; área (ACFE) programas centralizados de los ministerios.
El área (ABCJIH) - programas descentralizados; área (ABCO) programas centralizados de los organismos autónomos.
El área (CDEIKJ) - programas descentralizados; área (CDEO) programas centralizados de los empresarios públicos.
(abcd) región R₂
Entre (efgh) y (abcd) región R₁
Entre (efgh) y (IKLN) región R₃

/La región

La región (R_2) correspondiente al área (abcd) además de los programas desautorizados comprendidos entre (abcd) y (BDFG) cuenta con los recursos de los programas centralizados (BDFG) por el hecho de ser la sede del Gobierno Central.

Además de los organismos ejecutores, hay que tomar en cuenta los demás órganos del Estado, el Judicial y el Legislativo.

El Judicial presenta una estructura semejante a la de los ministerios, o sea un conjunto de programas centralizados y otros descentralizados de posible regionalización.

En cuanto al Legislativo, se podría regionalizar de acuerdo a los representantes de cada región, pero lo más lógico es considerarlo como centralizado, debido que los legisladores asumen un trabajo de ámbito nacional.

La sede de dichos órganos, corresponde a la sede del Ejecutivo en lo que al aspecto regional se refiere. Así que si identificamos por PCJ, los gastos con los programas centralizados del Judicial y por PCL los gastos con los programas referentes al Legislativo Nacional;

PCM gastos con los programas centralizados del Ejecutivo,

PCA gastos con los programas centralizados de los organismos autónomos,

PCE gastos con los programas centralizados de las empresas públicas,

la región R_2 , sede del Gobierno, además de los recursos para los programas descentralizados del Ejecutivo, contaría con los referentes a $PCJ + PCL + PCM + PCA + PCE$.

Hay otro aspecto importante que cabe ser analizado, en lo que se refiere al gasto.

Al presupuestar se determinan inicialmente las metas u objetivos concretos a lograr para en seguida programar los recursos reales y financieros necesarios para tal. O sea, a través del gasto se debe:

- i) Producir bienes y servicios,
- ii) Movilizar los recursos reales para el logro de los bienes y servicios programados; en otras palabras, generar demanda.

/Pero cuando

Pero cuando se analiza estos hechos bajo el enfoque regional, verificase que no existe una correlación entre ellos, ya que en muchos casos el abastecimiento del gobierno, por razones varias y muchas veces justificadas, se hace de manera centralizada y quien se beneficia directamente de hecho, no es la región a la cual se asignan recursos pero sí otras regiones, como también los montos asignados a una región no guardan proporción con su contribución al financiamiento.

Así sucede por varias razones, entre las cuales podríamos mencionar:

- i) La región no produce los bienes o servicios o no dispone de los recursos humanos en la cantidad que el sector público requiere para el cumplimiento de sus programas;
- ii) El aprovisionamiento, para efectos de lograr mejores precios, se hace de manera centralizada, en lo que se refiere a recursos materiales;
- iii) Se desconoce la estructura de la oferta de lo regional tanto en lo que respecta a recursos materiales y servicios como a recursos humanos;
- iv) Se desconocen los requisitos de la demanda del sector público a nivel regional por falta de mecanismos adecuados que permitan explicitarlos.

B. La metodología de la elaboración de presupuestos regionales y su relación con el sistema de planificación

En los puntos anteriores ya nos hemos referido al hecho de que el presupuesto del sector público regional, está comandado por varios centros de decisión, con autonomías relativas originarias de la organización político-administrativa y de las disposiciones institucionales y legales, posibilitándole decidir en cuanto al uso de sus recursos y dentro de ciertos límites respecto a su financiamiento, elementos fundamentales de la función presupuestaria.

Al tratar los objetivos perseguidos por la planificación regional, se ha destacado el papel que cabe al presupuesto como herramienta de ejecución de dicha planificación. Por tanto es fundamental e imprescindible orientar conjuntamente la acción de los distintos niveles del sector público regional, en la etapa operativa, hacia los objetivos que la planificación haya planteado.

/¿Cómo lograr

¿Cómo lograr esto?, ya que hay grados de autonomía repartidos por la estructura institucional.

Este es el problema, puesto que la subordinación de las decisiones de los niveles inferiores del sector público regional a los superiores, parece como una quiebra de la autonomía y políticamente inviable.

Creemos que la manera más viable es la integración horizontal y vertical de todos los niveles del sector público al sistema integral de planificación, en el cual participen en las decisiones de políticas que toquen de cerca las respectivas jurisdicciones (regiones, provincias, municipalidades), en otras palabras que se integren en la elaboración de los planes, aportando información sobre deficiencias, potencialidades, estrangulamientos, aspiraciones, de tal manera que los planes no sean para ellos como una imposición sino el resultado de los planteamientos globales en que ellos han participado. Así ya será más fácil orientar la capacidad operativa en el momento de iniciar el proceso presupuestario, hacia el cumplimiento de las responsabilidades asignadas a cada uno de los niveles del sector público, y eso sin afectar la autonomía, de la cual por lo general son tan celosos.

En el gráfico 21, se ha tentado indicar un sistema de planificación extensiva a todo el sector público, indicando a través de las líneas — los mecanismos de coordinación dentro y de uno para otro nivel del sector público.

Dentro de un mismo nivel del sector público se han indicado las relaciones entre planificación, presupuesto, organismos ejecutores (ministerios, secretarías, departamentos, organismos descentralizados y empresas públicas), los órganos normativos (legislativos: nacional, provinciales y municipales), las clases productoras y las clases trabajadoras.

Entre los distintos niveles del sector público se han establecido los mecanismos de coordinación en la planificación, en el presupuesto y por ende de los organismos ejecutores.

Queda de manifiesto que el modelo difícilmente se podrá aplicar a la totalidad del sector público, especialmente en lo que se refiere a las municipalidades por razones ya indicadas anteriormente.

/ Sintetizando los

Sintetizando: el referido esquema se caracteriza:

a) Por la integración de todas las fuerzas sociales en la toma de decisiones de política de desarrollo económico a los distintos niveles, a través de los organismos políticos deliberativos (nacional, regionales, provinciales y municipales) en los cuales tienen representación, además de los ejecutivos de los respectivos niveles, representantes políticos, de las clases trabajadoras y de las clases productoras, además de los directores máximos de los organismos técnicos de planificación, que harían la vinculación entre la decisión política y el aparato técnico.

b) Por una coordinación de todos los organismos técnicos de planificación, a través de los organismos técnicos deliberativos, en los cuales participarían como elementos de vinculación los jefes técnicos máximos de los organismos de los niveles inmediatamente inferiores. Así en el organismo técnico deliberativo de ámbito nacional participarían los jefes técnicos de las oficinas regionales de planificación.

c) Por una coordinación de todos los organismos técnicos de presupuesto, a través de los organismos técnicos deliberativos, según lo referido para la planificación. Esto posibilitaría la coordinación de los organismos ejecutores. En lo que toca al aspecto regional, en lo referente al Gobierno Central se prevé la regionalización de los organismos ejecutores por el establecimiento de direcciones y filiales regionales.

d) Finalmente se prevé la integración de las fuerzas sociales al proceso de planificación en los distintos niveles del sector público y su acción será tanto más eficiente y concreta cuanto tenga una estructura vertical bien definida para poder ejercer consciente y homogéneamente su papel en el proceso.

Las características relacionadas anteriormente se refieren a la integración vertical del sistema de planificación, presupuesto y ejecución, pero hay otras características que se relacionan con la integración horizontal, a saber:

e) Coordinación entre los organismos técnicos de planificación y los organismos técnicos de presupuesto en los distintos niveles a través de mecanismos de información permanente entre los dos organismos y de acción conjunta en la elaboración del presupuesto y en el control de la ejecución.

/f) Coordinación entre

f) Coordinación entre los organismos técnicos de planificación y los organismos ejecutores en los distintos niveles a través de mecanismos integrantes de éstos en todo el proceso de planificación. En esto juegan un papel importante de nexo las oficinas de planificación y presupuesto que se establecen en los organismos ejecutores.

g) Coordinación entre los organismos ejecutores y los organismos técnicos de presupuesto como tal, y los especializados en presupuesto (Planes Anuales y Presupuesto de Planificación) en los distintos niveles.

h) Finalmente hay una coordinación entre los organismos de planificación, presupuesto y ejecutores y los órganos políticos y sociales, al participar éstos en las decisiones de política económica a los distintos niveles y en las varias etapas del proceso de planificación.

El presupuesto del sector público regional, como hemos visto anteriormente, es un presupuesto complejo, formado por presupuestos complejos de los sectores públicos central, regional, provinciales y municipales, los cuales a su vez están constituidos por los presupuestos simples de los gobiernos, organismos autónomos y empresas públicas de los respectivos niveles.

También ya nos hemos referido a la problemática que implica la elaboración del presupuesto del sector público central regional, tanto por lo que toca a los ingresos como a los gastos, debido en parte a la ausencia del aparato institucional regional y en parte a la falta de mecanismos adecuados para la cuantificación necesaria a este nivel.

En cuanto a los demás presupuestos que integran el presupuesto regional del sector público, no hay problemas en lo que respecta a la parte formal, ya que los mismos se elaboran normalmente, y son abarcados por la región integralmente, pero donde realmente está el problema es en la coordinación de los mismos en función de los objetivos de la planificación regional, y en la posibilidad de consolidar la información real y financiera a los distintos niveles programáticos (proyectos, actividades, programas, sectores, etc.).

Para esto, son prerequisites:

i) Una uniformidad básica para las normas presupuestarias que deben regir para el sector público en general, con las adaptaciones necesarias a la peculiaridad de los distintos organismos, sin que eso implique apartarse en lo fundamental.

ii) Una uniformidad

ii) Una uniformidad conceptual al aspecto de categorías programáticas, conceptos económicos del gasto y de los ingresos, clasificaciones sectoriales, por objeto, etc.

iii) Una sincronización de fechas para el cumplimiento de los distintos pasos que implica el proceso presupuestario, dentro de los distintos niveles del sector público, de tal manera de lograr una coordinación y complementariedad entre los objetivos y metas regionales y las decisiones e informaciones pertinentes.

En el cuadro 4A se han enumerado las posibles etapas para la formulación del presupuesto regional, que en el caso no presente diferencias con la elaboración del presupuesto del gobierno en general, como debe ser en la realidad, ya que la preparación y ejecución de este tipo de presupuestos no deben ser eventuales pero sí se deben integrar definitivamente al proceso normal presupuestario.

En el gráfico 21A se ha indicado un posible cronograma para el cumplimiento de los distintos pasos, que se enumeran en la primera columna y corresponden a los mismos que constan del cuadro 4A. Las siglas de los organismos responsables son las mismas que constan en el gráfico 21.

Como se podrá fácilmente verificar, la metodología presentada lleva implícita:

i) La existencia de una estrategia de desarrollo global y regionalizada, con la identificación de los proyectos estratégicos,^{9/} por sectores y regiones.

ii) La existencia de un plan de mediano plazo, con las metas y objetivos de los programas básicos, debidamente sectorializados y regionalizados, y responsabilidades en principio distribuidos entre el sector privado y público.

iii) Un plan vincular que permita traspasar con facilidad los planteamientos, metas y objetivos de la estrategia y del plan de mediano plazo, de responsabilidad del sector público, a la etapa operativa, representado fundamentalmente por el presupuesto, de manera regionalizada y sectorializada.

^{9/} Ver Capítulo VII de la metodología para la preparación de planes operativos anuales - División de Asesoría de ILPES.

Cuadro 4A

ETAPAS DE LA FORMULACION DEL PRESUPUESTO REGIONAL DEL SECTOR PUBLICO

	<u>Responsabilidad</u>
1. Identificación del esfuerzo a concentrar y de los avances a programar en los <u>proyectos estratégicos</u> , y la responsabilidad de los sectores privado y público.	OCPLAN (Planes Anuales y Presupuestos)
2. Identificación de objetivos y metas a lograr en los <u>programas básicos</u> con la identificación de la responsabilidad de los sectores privado y público en términos de aporte de recursos por sectores.	OCPLAN
3. Regionalización y sectorialización de los objetivos y metas de los proyectos estratégicos y de los programas básicos como de la responsabilidad de los sectores público y privado en términos de aportes de recursos para funcionamiento, inversiones y financiamiento.	OCPLAN-ORPLAN(S)
4. Previsión preliminar de los aportes de las distintas fuentes de financiamiento del sector público por nivel institucional por regiones y sectores.	OCPRE-ORPRE (S) OPPRE(S)OMPRES(S) (Organismos Especializados de Hacienda, etc.)
5. Confrontamiento entre previsión de egresos y de ingresos (corrientes y de capital), por regiones y sectores y por determinación de posibles políticas de acuerdo a las previsiones.	OCPLAN-ORPLAN(S) Oficinas de Planificación ORPLAN(S)OMPLAN Oficinas de Presupuesto OCPRE-ORPRE(S) OPPRE(S)OMPRES(S)
6. Preparación de un plan <u>Operativo Exploratorio</u> del sector público, con las principales características de las políticas de corto plazo que se pretenden implantar (por regiones, sectores, etc.).	OCPLAN-ORPLAN(S) OPPLAN(S) OMPLAN(S)
7. <u>Discusión del Plan Operativo Exploratorio</u> del sector público, con los distintos niveles institucionales (<u>Municipalidades, provincias, regiones</u>).	Idem Organismos Ejecutores, Clases Productivas Clases Embajador, Políticos

/8. Perfeccionamiento de

- | | |
|--|--|
| 8. Perfeccionamiento de la información que ha dado base al plan operativo exploratorio del sector público. | OCPLAN-ORPLAN(S)
OPPLAN(S)-OMPLAN(S)
OCPRE-ORPRE(S)
OPPRE(S)-OPPRE(S) |
| 9. Análisis de los debates (regionales, provinciales, municipales, sectoriales) acerca del plan operativo exploratorio del sector público. | OCPLAN-ORPLAN(S)
OPPLAN(S)-OMPLAN(S)
(Planes Anuales Operativos y Presupuestos)
OCPRE-ORPRE(S)
OPPRE(S)-OPPRE(S) |
| 10. Definición del Plan Anual Operativo del Sector Público, informes a los organismos especializados sobre los objetivos, metas y recursos financieros para funcionamiento e inversión, para que orienten su programación específica (por regiones, sectores, niveles de gobierno y del sector público). | Idem
OMPP-OMPP
OAPP-OARPP
OEPP-OEPP
OSPP-OAPPP-OEPPP
ODPP-OAMPP-OEMPP |
| 11. Programación específica por parte de los organismos ejecutores de los distintos niveles del sector público regional y central. | Organismos Ejecutores
Oficinas Sectoriales |
| 12. Mejoramiento de la información con base en los adelantos, en la ejecución del presupuesto del año en curso y de los datos de los balances y evaluaciones del año anterior (ingresos y gastos, metas, etc.). | OEPLA-ORPLAN(S)-OPLAN(S)
OMPLAN(S)
Oficinas de Planificación
OCPRE-ORPRE(S)
OPPRE(S)-OPPRE(S) |
| 13. Análisis y discusiones de los programas presupuestarios a los distintos niveles institucionales y programáticos (prospectos, actividades, programas, sectores, regiones). | Idem, Idem
Oficinas de Planificación
Oficinas de Presupuestos |
| 14. Reajustes necesarios a la programación presupuestaria y preparación de los presupuestos | Idem, idem
Organismos Ejecutores
Oficinas Sectoriales |
| i) regional - por nivel del sector público y diferenciado gobierno, organismos autónomos y empresas. | |
| ii) nacional - idem, idem. | |
| 15. Discusión y aprobación por los organismos competentes, reajustes y publicación. | Legislativos u organismos competentes |

/16. Programación de

- | | |
|---|---|
| 16. Programación de la ejecución del Presupuesto del sector Público de manera regionalizada | Oficinas de Planificación y Presupuesto de los distintos niveles del sector público y los organismos ejecutores. |
| 17. Ejecución, control y evaluación | Organismos ejecutores
Oficina de Planificación
Oficina de Presupuesto
Organismos de Contabilidad
Organismos Controladores |

iv) Una coordinación estrecha entre los organismos de planificación y presupuesto, vertical y horizontalmente como lo indica el gráfico 21.

v) Una gran agilidad en los mecanismos informativos para que puedan transmitir a la brevedad posible los flujos de informaciones que el cumplimiento del cronograma del gráfico 21A implica, tanto desde arriba hacia abajo y viceversa como en el sentido doble horizontal. Los pasos 1, 2 y 3, de acuerdo con su enunciado se refieren de un modo general a los planes anuales operativos en su conjunto, abarcando tanto al sector privado como el público.^{10/}

El conjunto de cuadros del 5 al 15, indican más o menos qué tipo de información se debería lograr en los pasos 1, 2 y 3 y el gráfico 21B y el cuadro 4A, indican la manera de proceder y la responsabilidad institucional respectivamente.

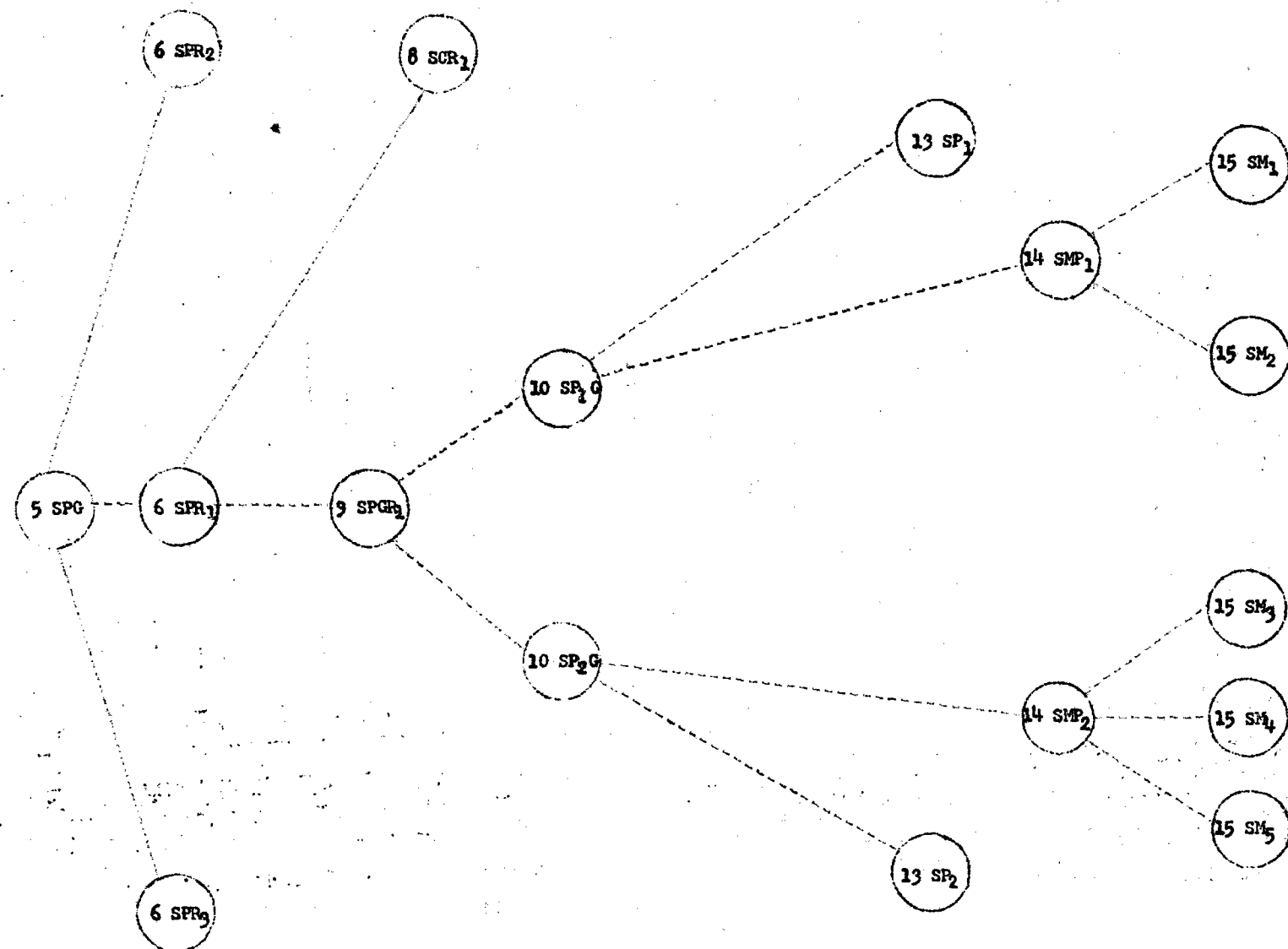
Cabe una explicación sobre las categorías programáticas utilizadas.

Sector - Es un campo amplio del sistema económico con cierta homogeneidad, cuanto al requerimiento de procesos productivos, materias primas, recursos humanos, organización, etc. cuya acción se desarrolla a través de programas estratégicos o básicos.

Programas Estratégicos - Son aquellos cuyo cumplimiento implican en efectos considerables en el sistema económico, induciendo otras áreas de actividad. A consecuencia deben merecer especial atención en el momento de programar la ejecución, para que los mismos se cumplan, asegurando de esta manera sus efectos directos e indirectos.

^{10/} Al respecto ver Capítulo IV de Metodología para la Preparación de Planes Anuales Operativos - División de Asesoría de ILPES.

Gráfico 21B
 SECUENCIA DE LA FORMULACION
 DE LOS PLANES VINCULARES



Observaciones:

El número se refiere al cuadro y la abreviación al nivel del sector público correspondiente

Cuadro 5

PLAN VINCULAR GENERAL DEL SECTOR PUBLICO GENERAL (SPG)

Sectores, Programas Estratégicos y Básicos		Sector Público Central														Sector Público Provincial y Municipal														Total General *							
		Gobierno					Organismos Autónomos					Empresas Públicas				Total *		Gobiernos					Organismos Autónomos					Empresas Públicas				Total *					
		Programas					Programas					Programas						Programas					Programas					Programas									
Descripción	Metas	1	2	3	...	n	1	2	3	...	n	1	2	3	...	n	GC	GK	1	2	3	...	n	1	2	3	...	n	1	2	3	...	n	GC	GK	GC	GK

*GC = Gastos corrientes.
 GK = Gastos de Capital.

Cuadro 6

PLAN VINCULAR REGIONAL (R₁) DEL SECTOR PÚBLICO (SPR₁)

Sectores y Programas (PE) (FB) *			Sector Público																											
			Gobierno General								Organismos Autónomos								Empresas Públicas				Total general *							
			Programas Presupuestarios								Total *		Programas Presupuestarios								Total *		Programas Presupuestarios		Total *		Total general *			
Descripción	(PE) o (FB)	Metas									GC	GK									GC	GK					GC	GK	GC	GK

* PE = Proyectos Estratégicos.
 FB = Programas Básicos.
 GC = Gastos Corrientes; GK = Gastos de Capital.

Cuadro 7

PLAN VINCULAR SECTORIAL, REGIONAL DEL SECTOR PUBLICO

Sector:

Programas Estratégicos y Básicos para la Región		Sector Público Central Regional														Sector Público Provincial General Regional														Total general							
		Gobierno					Organismos Autónomos					Empresas Públicas				Total		Gobiernos					Organismos Autónomos					Empresas Públicas				Total					
		Programas					Programas					Programas				*		Programas					Programas					Programas				*					
Descripción	Metas	1	2	3	...	n	1	2	3	...	n	1	2	3	...	n	CC	GK	1	2	3	...	n	1	2	3	...	n	1	2	3	...	n	CC	GK	CC	GK

* CC = Gastos Corrientes.
GK = Gastos de Capital.

Cuadro 8

PLAN VINCULAR DEL SECTOR PUBLICO CENTRAL REGIONAL
(SCR₁)

Sectores Programa estratégicos y básicos		Sector público central regional			Total	
		Gobierno	Organismos autónomos	Empresas públicas		
		Programas	Programas	Programas	GC	GK
Descripción	Metas**	1 2 3 - n	1 2 3 - n	1 2 3 - n		

* GC Gastos corrientes
GK " capital

** Metas referentes a la región

Cuadro 9

PLAN VINCULAR DEL SECTOR PUBLICO PROVINCIAL GENERAL REGIONAL
(SPGR₁)

Sectores Programas estratégicos y básicos		Sector Público Provincial General Regional							
		Gobiernos		Organismos Autónomos		Empresas Públicas		Total *	
		Programas		Programas		Programas			
Descripción	Metas **	1	2 3 - n	1	2 3 - n	1	2 3 - n	GC	GK

* GC Gastos Corrientes; GK Gastos de Capital.

** Metas referentes a la región.

Cuadro 10

PLAN VINCULAR DEL SECTOR PUBLICO PROVINCIAL GENERAL
(SP_nG)

Sectores Programas estratégicos y básicos		Sector Público Provincial General							
		Gobiernos		Organismos Autónomos		Empresas Públicas		Total*	
		Programas		Programas		Programas			
Descripción	Metas**	1	2 3 - n	1	2 3 - n	1	2 3 - n	GC	GK

* GC Gastos corrientes; GK Gastos de capital.

** Metas referente a la provincia.

Cuadro 11

PLAN VINCULAR DEL SECTOR PUBLICO PROVINCIAL REGIONAL

Programas estratégicos y básicos		Sector Público Provincial Regional			Total *	
		Gobiernos	Organismos autónomos	Empresas Públicas		
		Programas	Programas	Programas	GC	GK
Descripción	Metas **	1 2 3 - n	1 2 3 - n	1 2 3 - n		

* GC Gastos Corrientes; GK Gastos de Capital

** Metas referentes a la región.

Cuadro 12

PLAN VINCULAR DEL SECTOR PUBLICO MUNICIPAL REGIONAL

Programas estratégicos y básicos		Sector público municipal regional						Total *	
		Gobiernos		Organismos autónomos		Empresas públicas			
		Programas		Programas		Programas		GC	GK
Descripción	Metas **	1	2 3 - n	1	2 3 - n	1	2 3 - n		

* GC gastos corrientes. GK gastos de capital

** Metas referentes a la región.

Cuadro 13

PLAN VINCULAR DEL SECTOR PUBLICO PROVINCIAL (S P_n)

Programas estratégicos y básicos		Sector público provincial									Total *	
		Gobierno			Organismos autónomos			Empresas públicas				
		Programas		Programas		Programas		Programas		Programas		GC
Descripción	Metas **	1	2	3 - n	1	2	3 - n	1	2	3 - n		

* Las metas referidas deben referirse al ámbito provincial, pero llevaron en cuenta el Gobierno Central, Provincial, municipal y el Sector privado.

** GC Gastos corrientes. GK Gastos de capital.

Cuadro 14

PLAN VINCULAR DEL SECTOR PUBLICO MUNICIPAL PROVINCIAL (S M P_n)

Sectorés programas estratégicos y básicos		Sector público municipal provincial						Total *	
		Gobierno		Organismos autónomos		Empresas públicas			
		Programas		Programas		Programas		GC	GK
Descripción	Metas **	1	2 3 - n	1	2 3 - n	1	2 3 - n		

* GC Gastos corrientes. GK Gastos de capital.

** Referentes al ámbito provincial, aunque de responsabilidad del sector público general.

Cuadro 15

PLAN VINCULAR DEL SECTOR PUBLICO MUNICIPAL (S M_n)

Sectores programas estratégicos y básicos		Sector público municipal						Total *	
		Gobierno		Organismos autónomos		Empresas públicas			
Descripción	Metas **	Programas		Programas		Programas		GC	CK
		1	2 3 - n	1	2 3 - n	1	2 3 - n		

* GC Gastos corrientes. GK Gastos de capital.

** Las referidas metas se deben referir al ámbito municipal pero armando las responsabilidades del Gobierno Central, Provincial, Municipal y del sector privado.

Cuadro 15 A

RESPONSABILIDAD INSTITUCIONAL EN LA DESAGREGACION DEL PLAN VINCULAR DEL SECTOR PUBLICO REGIONAL

Cuadros	Niveles institucionales			
	Municipal	Provincial	Regional	Central
5				CCPLAN
6			OR ₁ PLAN	
7			OR ₁ PLAN	
8			OR ₁ PLAN	
9			OR ₁ PLAN	
10			OR ₁ PLAN	
11		OR ₁ PLAN OP ₁ PLAN		
12		OP ₂ PLAN OR ₁ PLAN OP ₁ PLAN		
13		OP ₂ PLAN OR ₁ PLAN OP ₁ PLAN OP ₂ PLAN		
14	OR ₁ PLAN OP ₁ PLAN CM ₁ PLAN CM ₂ PLAN OP ₂ PLAN CM ₃ PLAN CM ₄ PLAN CM ₅ PLAN			

Programas básicos - son aquéllos que dan soporte a la acción sectorial y a través de los cuales se desagregan las metas y objetivos sectoriales en la planificación de mediano y corto plazo.

Programas presupuestarios o de apoyo - son los programas que constituyen los presupuestos de los distintos niveles del sector público y a través de los cuales se programa, ejecuta, controla y evalúa su acción. Es obvio que dichos programas guardan estrecha relación con los programas básicos y estratégicos, ya que son éstos los marcos de referencia para el establecimiento de las metas y los objetivos, y a consecuencia la necesidad de recursos materiales, humanos y financieros necesarios para el logro de aquéllos. Estos son los programas, que en el conjunto de cuadros del 5 al 15 se han vinculado a los distintos niveles del sector público referidos en los mismos.

El cuadro 5 sirve para definir de un modo global la responsabilidad del Sector Público en el cumplimiento de las metas, vinculando dicha responsabilidad a sus distintos niveles. El referido cuadro indica la distribución institucional de la responsabilidad de los programas estratégicos y básicos. En lo que se refiere a las metas, deben indicarse globalmente, para la economía o sea tanto para el sector público como para el privado. En las columnas referentes a los programas se indicarían los recursos necesarios para el logro de las metas planteadas. Estos son los programas presupuestarios, que en el referido formulario se encuentran vinculados a los programas estratégicos y básicos de la planificación de mediano y corto plazo y por eso se llama de "plan vincular".

El cuadro 6 requiere la información del 1, referida a las regiones y sintetiza, en lo que se refiere a gasto, el presupuesto regional del sector público, y su vinculación con el plan de mediano y corto plazo. Representa en la realidad el plan vincular regional del sector público. Las metas a que hace referencia son las previstas de un modo global para la región a que se refiera, en el caso (R_1). En lo referente a los programas presupuestarios de los distintos niveles del sector público, deben indicar los recursos financieros compatibles con el logro de las metas

/propuestas para

propuestas para cada uno de los programas estratégicos y básicos y para cada nivel del sector público regional. Al mismo tiempo se debe diferenciar el gasto en gasto corriente (GC) y gasto de capital (GK).

La desagregación de la información de los cuadros 5 y 6, por niveles institucionales, es lo que indica los demás cuadros, cuya información es semejante a la de los cuadros 5 y 6.

Caben algunas reflexiones al respecto. Ya nos hemos referido en capítulos anteriores al bajo nivel técnico de la administración municipal, en los países de América Latina, lo que posiblemente vuelva imposible el funcionamiento del modelo a este nivel institucional. La solución está en que las funciones de dicho nivel en el modelo planteado sean cumplidas por los niveles superiores (provincial y regional) como elementos asesores.

Con referencia a las metas de que tratan los distintos cuadros, estos se deben referir:

i) En el caso del cuadro 15 al ámbito municipal, pero para el total de la economía municipal. Con esto se podrá establecer una correlación más o menos acentuada entre metas de los programas estratégicos y básicos y gastos municipales por los distintos niveles que constituyen el sector público municipal y al mismo tiempo diferenciando gastos corrientes y gastos de capital.

ii) En el cuadro 14 las metas deben referirse a la Provincia respectiva y de esta manera se podrá verificar la relación entre gastos municipales y metas para este nivel programático.

iii) Lo mismo con referencia a los cuadros 13 y 12.

iv) En el cuadro 11 las metas deben ser las regionales, lo que permitirá establecer una correlación entre ellas y los recursos municipales regionales.

v) Lo mismo que en (iv) con los cuadros 9, 8, 7 y 6.

La etapa 4 se refiere a la previsión de los aportes de las distintas fuentes de financiamiento de los varios niveles del sector público de manera regionalizada.

El conjunto de cuadros del 16 al 23 pueden orientar al respecto.

/El objetivo

El objetivo final es llegar a la información de qué trata el cuadro 23 para el nivel regional. Para tanto se tendría que contar con la información de los cuadros 16 al 22.

El gráfico 22 intenta indicar la secuencia de las etapas para el logro de la previsión de los ingresos a nivel regional y el cuadro 24 indica la responsabilidad institucional para el llenamiento de los requisitos de información que el conjunto de cuadros referido plantea.

Si analizamos las etapas que el gráfico 22 indica, en el caso 5, pero que realmente son más debido a que hay la consolidación de los niveles municipales y provinciales (gobierno, organismos autónomos y empresas públicas) y consideramos que en el cronograma del gráfico 21 le asignamos un período de un mes y medio, verificamos de inmediato la necesidad de que se cumplan los plazos de rigor y se cuente con un sistema informativo ágil.

No es objeto de este trabajo discutir la metodología de la previsión de los ingresos, mismo a nivel regional, lo cual es semejante a lo que ocurre a nivel nacional.

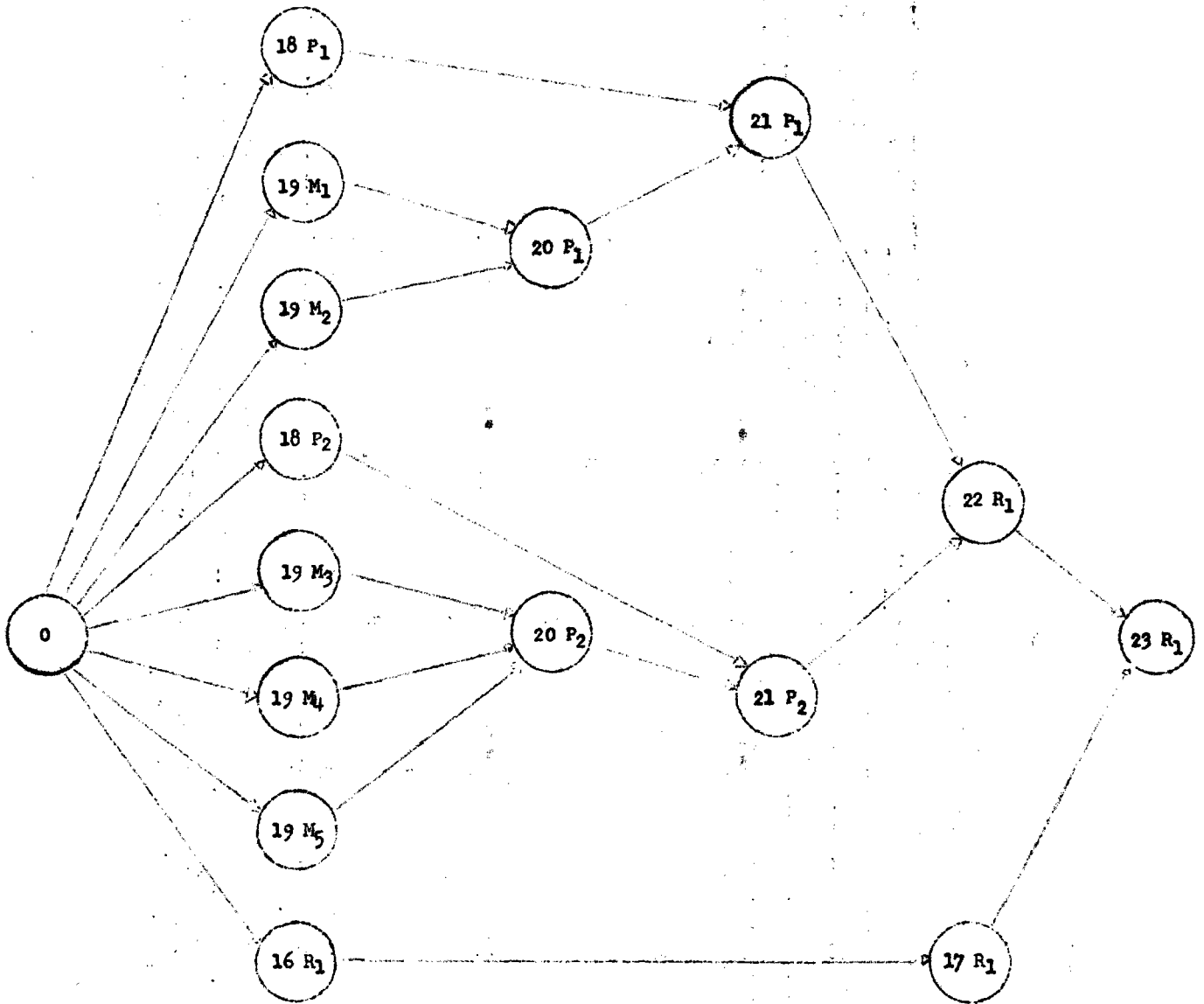
Se podría eso sí, analizar algunas de las ventajas de la previsión de los ingresos hechos de manera regionalizada, especialmente en lo que se refiere al Gobierno Central, sus organismos autónomos y las empresas públicas. Tal procedimiento puede llevar a un mayor realismo de las previsiones y a una identificación mucho más efectiva de las causas que pueden interferir de hecho en el comportamiento de las fuentes de financiamiento del sector público, y por ende a la posibilidad de tomar decisiones de política con mucho más base.

Esta primera previsión tiene que basarse más en datos de ejercicios anteriores y en la evolución próximo pasado de las variables que interfieren en el comportamiento de las fuentes de financiamiento del sector público, con la proyección que pueda ser calculada en el futuro.

Estas previsiones tendrán que perfeccionarse como lo prevé las etapas 8 y 12, ya entonces con base en elementos más concretos y de efectos más definidos en el período que se pretende proyectar.

Gráfico 22

SECUENCIA DE LA PREVISION DE INGRESOS



Observaciones:

El primer número se refiere al cuadro

P= Provincia; M= Municipalidad; R= Región

Cuadro 16

PREVISION DE INGRESOS DEL GOBIERNO CENTRAL *

Fuentes de ingresos	Regiones				Total
	1	2	3	*Ingresos no regionalizados	
I. <u>Ingresos corrientes</u>					
II. <u>Ingresos de capital</u>					
Total I y II					

* Formulario semejante se puede utilizar para cada uno de los organismos autónomos y empresas públicas de ámbito nacional. No se deberían computar las transferencias dentro del Sector Público.

Cuadro 17

PREVISION DE INGRESOS DEL SECTOR PUBLICO CENTRAL REGIONAL

(Región 1)

Fuentes de ingreso	Gobierno Central	Organismos Autonomos	Empresas Públicas	Total
I. <u>Ingresos corrientes</u>				
II. <u>Ingresos de capital</u>				
Total I + II				

Cuadro 18

PREVISION DE INGRESOS DEL SECTOR PUBLICO PROVINCIAL *

(P₁)

Fuentes de ingreso	Gobierno Provincial	Organismos Autónomos	Empresas Públicas	Total
I. <u>Ingresos corrientes</u>				
II. <u>Ingresos de capital</u>				
Total I + II				

* El mismo formulario serviría para el sector público provincial P₂.

/Cuadro 19

Cuadro 19

PREVISION DE INGRESOS DEL SECTOR PUBLICO MUNICIPAL *

(M₁)

Fuentes de Ingreso	Gobierno	Organismos Autónomos	Empresas Públicas	Total
I. <u>Ingresos Corrientes</u>				
II. <u>Ingresos de Capital</u>				
Total I + II				

* Se aplicaría también a (M₂).

PREVISION DE INGRESOS DEL SECTOR PUBLICO MUNICIPAL PROVINCIAL (P₁) *

Fuentes de Ingreso	Gobiernos			Organismos Autónomos			Empresas			Total
	M ₁	M ₂	Total	AM ₁	AM ₂	Total	EM ₁	EM ₂	Total	
I. <u>Ingresos Corrientes</u>										
II. <u>Ingresos de Capital</u>										
Total I + II										

* Se utilizaría también para (P₂).

Cuadro 21

PREVISION DE INGRESOS DEL SECTOR PUBLICO PROVINCIAL GENERAL (P₁) *

Fuentes de Ingresos	Gobiernos				Organismos Autónomos				Empresas Públicas				Total
	P ₁	M ₁	M ₂	Total	AP ₁	AM ₁	AM ₂	Total	EP ₁	EM ₁	EM ₂	Total	
<u>I. Ingresos Corrientes</u>													
<u>II. Ingresos de Capital</u>													
Total I + II													

* Lo mismo para (P₂).

Cuadro 22

PREVISION DE INGRESOS DEL SECTOR PUBLICO PROVINCIAL GENERAL REGIONAL (R₁) *

Fuentes de Ingresos	Gobiernos			Organismos Autónomos			Empresas Públicas			Total
	P ₁ y P ₂	$\sum_{i=1}^5 E M_i$	Total	AP ₁ + AP ₂	$\sum_{i=1}^5 A M_i$	Total	EP ₁ + EP ₂	$\sum_{i=1}^5 E M_i$	Total	
I. <u>Ingresos Corrientes</u>										
II. <u>Ingresos de Capital</u>										

* Lo mismo para las demás regiones.

PREVISION DE LOS INGRESOS DEL SECTOR PUBLICO REGIONAL (R₁) *

Fuentes de Ingresos	Gobiernos			Organismos Autónomos				Empresas Públicas				Total	
	Central	$\sum_{i=1}^2 E P_i$	$\sum_{i=1}^5 E M_i$	Total	Del Gobierno Central	$\sum_{i=1}^2 E AP_i$	$\sum_{i=1}^5 E AM_i$	Total	Del Gobierno Central	$\sum_{i=1}^2 E EP_i$	$\sum_{i=1}^5 E EM_i$		Total
I. <u>Ingresos Corrientes</u>													
II. <u>Ingresos de Capital</u>													

* Aplicado a las demás regiones.

Cuadro 24

RESPONSABILIDAD INSTITUCIONAL DE LA PREVISION DE LOS INGRESOS DEL SECTOR PUBLICO REGIONAL (R₁)

Formularios	Niveles Institucionales y Organismos			
	Municipal	Provincial	Regional	Central
16			ACR ₁ y ECR ₁	Ministerio Hacienda OCFRE AC y EC
17			OR ₁ PRE	Ministerio Hacienda OCFRE
18		Secretaría de Hacienda OP ₁ PRE - AP ₁ EP ₂ OP ₂ PRE - AP ₃ EP ₃		
19	Depto. de Hacienda OM ₁ PRE-AM ₁ y EM ₁ OM ₂ PRE-AM ₂ y EM ₂ OM ₃ PRE-AM ₃ y EM ₃ OM ₄ PRE-AM ₄ y EM ₄ OM ₅ PRE-AM ₅ y EM ₅			
20		OP ₁ PRE-OP ₁ PLAN OP ₂ PRE-OP ₂ PLAN		
21		OP ₁ PRE-OP ₁ PLAN OP ₂ PRE-OP ₂ PLAN		
22			OR ₁ PRE-OR ₁ PLAN	
23			OR ₁ PLAN-OR ₁ PRE	

/Con la

Con la información del cuadro 23, para cada región y además con la previsión de los ingresos no regionalizados, referidos en el cuadro 16, se puede cumplir el paso 5, suponiendo que también los pasos 1, 2 y 3 se hayan cumplido.

Los resultados de los pasos 1, 2 y 3 por un lado y del 4 por el otro, confrontados permiten una primera visión de las desviaciones, con referencia a necesidad de recursos y previsión de los mismos dando base para la toma de algunas decisiones al respecto, ya con referencia al gasto, ya al financiamiento. Por otro lado, la comparación a nivel regional es importante porque da una primera idea de los déficit o superavit institucionales y a consecuencia de la necesidad de transferir recursos o de complementar acciones para el logro de las metas propuestas.

Con base en el confronto de los pasos 1, 2 y 3 por un lado y 4 por el otro, se tendría mayor base para la preparación de un Plan operativo exploratorio, como lo prevé el paso 6. Dada la distancia entre el período previsto para el cumplimiento de dicho paso y el año de ejecución del presupuesto, por un lado, y los pocos elementos sobre la ejecución del presupuesto del año en curso, dicho plan tiene que carecer de mayores fundamentos, pero servirá de base para la discusión de la política y se basará en los planteamientos de los planes de mediano plazo y en la evaluación de la ejecución del plan del año anterior.

En la realidad se trataría de perfeccionar lo hecho en el paso 4, utilizando los mismos cuadros.

El paso 7, se refiere a la discusión que se debe mantener con los distintos niveles del sector público acerca del plan operativo exploratorio del sector público, discusiones que se deben incorporar a la propia sistemática de funcionamiento de la planificación. Al establecerse este diálogo con base en las informaciones a que antes nos hemos referido y al llegarse a un acuerdo, implícitamente se está comprometiendo todos los niveles del sector público regional en la ejecución del Plan Operativo, a través de los presupuestos.

/Es fundamental

Es fundamental contar con una información lo más realista posible para lo cual concurren los datos referentes a la ejecución del presupuesto del año en curso, además de los estudios de coyuntura. Así los pasos 8 y 12 prevén que se va mejorando la información a medida que se va contando con más elementos referentes a un período más próximo, para lo cual se está preparando el presupuesto. Dicha información debe ser tratada a nivel regional, lo que le dará mayor realismo ya que podrá incorporar los comportamientos regionalizados de las variables que dan base a la formulación de los presupuestos regionales.

Por el paso 9 se busca ponderar, analizar e incorporar al Plan Operativo Anual, elementos resultantes de la discusión a los distintos niveles y por las varias fuerzas sociales y políticas y a la luz de las nuevas informaciones que el paso 8 debe proporcionar.

Es un paso importante, ya que del mismo debe resultar la viabilidad política, social y económica del Plan Operativo del sector público, sin que eso justifique abandonar los objetivos y metas de más largo plazo establecidas por la planificación.

El paso 10, es como el perfeccionamiento del paso 6, incorporando los elementos nuevos resultantes de los pasos 7, 8 y 9.

No se trata todavía del presupuesto, ya que la información que se debe incluir en el referido plan no debe ser más desagregada de la que se plantea en los pasos 1, 2, 3 y 6, de acuerdo con los cuadros del 5 al 15. Sería en la realidad el marco de referencia para la preparación de los presupuestos de los distintos niveles del sector público y entre ellos, los presupuestos regionales, para los cuales se impartirían instrucciones e informes sobre dicho Plan Operativo Anual del Sector Público.

El paso 11 significa realmente el inicio de la elaboración del presupuesto propiamente dicho. Aquí surgen algunos problemas en cuanto a la parte conceptual utilizada hasta hoy en la técnica del presupuesto por programa, al introducir el nivel regional como categoría presupuestaria. Dado que es uno de los pasos más importantes, lo analizaremos en un punto especial, como asimismo las etapas subsecuentes.

/C. La formulación

C. La formulación de los programas presupuestarios del presupuesto regional del sector público

Al introducir el nivel regional en la programación presupuestaria, surgen algunos problemas con ciertos conceptos programáticos que se han venido utilizando en la técnica del presupuesto por programa, y eso debido a que dicho nivel no implica un presupuesto más desvinculado totalmente de los ya existentes, pero contrariamente a dicho nivel el presupuesto es como la consolidación de los presupuestos ya existentes.

Así un programa del presupuesto regional puede estar constituido por metas, objetivos y aportes del gobierno central, sus organismos autónomos y empresas, de los gobiernos provinciales, sus organismos autónomos y empresas y por los gobiernos municipales, sus organismos autónomos y empresas, los cuales individualmente constituyen programas presupuestarios.

El conjunto de cuadros del 24-A al 31 pueden ilustrar la relación entre los distintos tipos de programas presupuestarios y la configuración de programas del presupuesto de sector público regional, de acuerdo al cuadro 25.

En la etapa de definición de políticas, la secuencia debe funcionar con énfasis de arriba hacia abajo - cuadros 24 a 31, y en la etapa de formulación de los presupuestos, con énfasis de abajo hacia arriba - cuadros 31 a 24. En cualquier caso anotado se requieren mecanismos de coordinación que posibiliten compatibilizar y armonizar las decisiones y acción de los distintos niveles del sector público, tanto en la definición de objetivos y metas en la programación como en la ejecución.

Hablamos anteriormente de presupuestos simples y presupuestos complejos o informativos, conceptos que se aplican también a los programas presupuestarios. Los programas que constituyen el presupuesto regional del sector público son de tipo complejo, debido a que no cumplen los requisitos indicados para los presupuestos simples. Lo mismo se podría decir de los programas presupuestarios regionales del gobierno central, sus organismos autónomos y empresas públicas que hoy día son elaborados,

/programados, aprobados

programados, aprobados, ejecutados y controlados de manera centralizada, aunque se piensa que será necesario en el futuro, especialmente para ciertos países, regionalizar el proceso presupuestario, de manera que el presupuesto regional del gobierno central asuma las características de presupuesto simple, en lo que se refiere a la ejecución, contabilidad, control y evaluación, y al nivel nacional se vuelva un presupuesto complejo, informativo, sin que eso signifique perder el comando unitario del proceso, al contrario.

Con el referido conjunto de cuadros 24-A al 31 presentamos un ejemplo sobre la manera de llegar a los distintos conceptos de programas presupuestarios, partiendo de los niveles de presupuestos simples (gobierno municipal, organismos autónomos y empresas, gobiernos provinciales, organismos autónomos y empresas, etc.). Idénticamente se podría estructurar la información bajo otros aspectos tales como: estructura de la demanda, concepto económico del gasto, distribución sectorial y funcional y por ende, los conceptos cruzados tan importantes para el análisis de los efectos de gasto público.

En el gráfico 23 se ha tratado de indicar el procedimiento en la agregación de la información para llegar a los distintos conceptos de programas presupuestarios abarcados por el presupuesto regional del sector público. Mientras los símbolos \triangle se refieren a los presupuestos simples, los \bigcirc indican centros de agregación de la información. Los números que constan en los referidos símbolos identifican el formulario adecuado para la consolidación de la información. Para los presupuestos simples no hemos previsto formulario, dado que la información se puede sacar del propio presupuesto de los respectivos niveles. También no hemos previsto formulario para los niveles de consolidación de organismos autónomos y empresas, que por lo demás se parecerían a los que hemos presentado para los demás niveles.

En el gráfico 24 hemos establecido un flujograma de la información y la responsabilidad institucional en las distintas etapas del proceso.

No es objeto del presente trabajo tratar problemas específicos de programación presupuestaria, debido a que no difieren en lo regional de lo que pasa en general cuando se aplica la técnica del presupuesto por programa.

Cuadro 24 - A

PROGRAMAS DEL SECTOR PÚBLICO CENTRAL
 (Por regiones y niveles institucionales)

Programas del sector público central			Programas regionales del sector público central					
Descripción	Metas	Recursos	R ₁		R ₂		R ₃	
			Metas	Recursos	Metas	Recursos	Metas	Recursos
Educación primaria	200 000	4 000 000	75 000	1 500 000	100 000	2 000 000	25 000	500 000
Construcción de escuelas	100 escuelas		40 escuelas		40 escuelas		20 escuelas	
Primarias	40 000 m ²	500 000	16 000 m ²	220 000	16 000 m ²	220 000	8 000 m ²	60 000

Cuadro 25

PROGRAMAS DEL SECTOR PUBLICO

Regional

Programa del sector público regional (R ₁)			Programas de los niveles del sector público regional (R ₁)			
Descripción	Metas	Recursos	Sector público central regional		Programa público provincial general regional	
			Metas	Recursos	Metas	Recursos
Educación primaria	125 000	2 250 000	75 000	1 500 000	50 000	750 000
Construcción de escuelas Primarias	80 escuelas 32 000 m ²	340 000	40 escuelas 16 000 m ²	220 000	40 escuelas 16 000 m ²	120 000

PROGRAMAS DEL SECTOR PÚBLICO CENTRAL REGIONAL POR NIVELES

Programas regionales del sector Público central regional (R ₁)			Programas de los niveles del sector público central regional (R ₁)					
Descripción	Metas	Recursos	Gobierno		Organismos autónomos		Empresas públicas	
			Metas	Recursos	Metas	Recursos	Metas	Recursos
Educación primaria	75 000	1 500 000	60 000	450 000	15 000	350 000		
Construcción de escuelas								
Primarias	40 escuelas 16 000m ²	220 000			10 escuelas 4 000m ²	60 000	30 escuelas 12 000m ²	160 000

Cuadro 27

PROGRAMAS DEL SECTOR PUBLICO

Provincial general regional

Programas del sector público provincial general regional (R1)			Programas de los niveles del sector público provincial general regional (R1)			
Descripción	Metas	Recursos	Sector público provincial general (P1)		Sector público provincial general (P2)	
			Metas	Recursos		
Educación primaria	50 000	750 000	32 000	465 000	18 000	285 000
Construcción de escuelas	40 escuelas		27 escuelas		13 escuelas	
Primarias	16 000 m ²	120 000	10 800 m ²	89 500	5 200 m ²	36 500

Cuadro 28

PROGRAMAS DEL SECTOR PUBLICO

Provincial general

Programa del sector público provincial general (P ₁)			Programas de los niveles del sector público provincial general			
Descripción	Metas	Recursos	Sector público provincial (P ₁)		Sector público municipal provincial (P ₂)	
			Metas	Recursos	Metas	Recursos
Educación primaria	32 000	465 000	25 000	400 000	7 000	65 000
Construcción de escuelas						
Primarias	27 escuelas 10 800m ²	83 500	20 escuelas 8 000m ²	80 000	7 escuelas 2 800m ²	3 500

Cuadro 29
PROGRAMAS DEL SECTOR PÚBLICO
Provincial

Programas del sector público provincial			Programas de los niveles del sector público provincial (P ₁)					
Descripción	Metas	Recursos	Gobierno		Organismos autónomos		Empresas	
			Metas	Recursos	Metas	Recursos	Metas	Recursos
Educación primaria	25 000	400 000	20 000	370 000	5 000	30 000		
Construcción de escuelas								
Primarias	20 escuelas 8 000m ²	80 000			5 escuelas 2 000m ²	25 000	15 escuelas 6 000m ²	65 000

Cuadro 30
PROGRAMAS DEL SECTOR PUBLICO
Municipal provincial

Programas del sector público municipal provincial			Programa de los sectores públicos municipales			
Descripción	Metas	Recursos	M ₁		M ₂	
			Metas	Recursos	Metas	Recursos
Educación primaria Construcción de escuelas primarias	7 000	65 000	5 000	50 000	2 000	15 000
	7 escuelas 2 800 m ²	3 500	5 escuelas 2 000 m ²	2 500	2 escuelas 800 m ²	1 000

/Cuadro 31

- III -

Cuadro 31

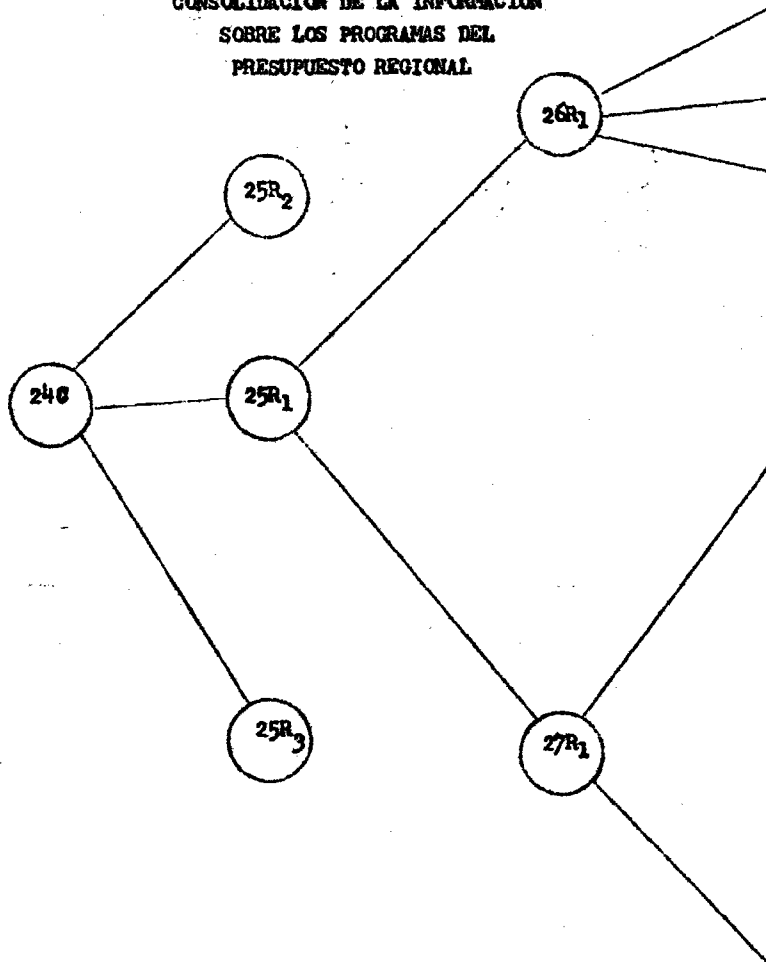
PROGRAMA DEL SECTOR PÚBLICO

Municipal

Programas del sector público municipal (M ₁)			Los niveles del sector público municipal (M ₁)					
Descripción	Metas	Recursos	Gobierno		Organismos autónomos		Empresas	
			Metas	Recursos	Metas	Recursos	Metas	Recursos
Educación primaria	5 000	50 000	4 000	38 000	1 000	12 000		
Construcción de escuelas Primarias	5 escuelas 2 600 m ²	2 500	5 escuelas 2 000 m ²	2 500				

Gráfico 23

CONSOLIDACION DE LA INFORMACION
SOBRE LOS PROGRAMAS DEL
PRESUPUESTO REGIONAL



niveles de presupuestos simples.

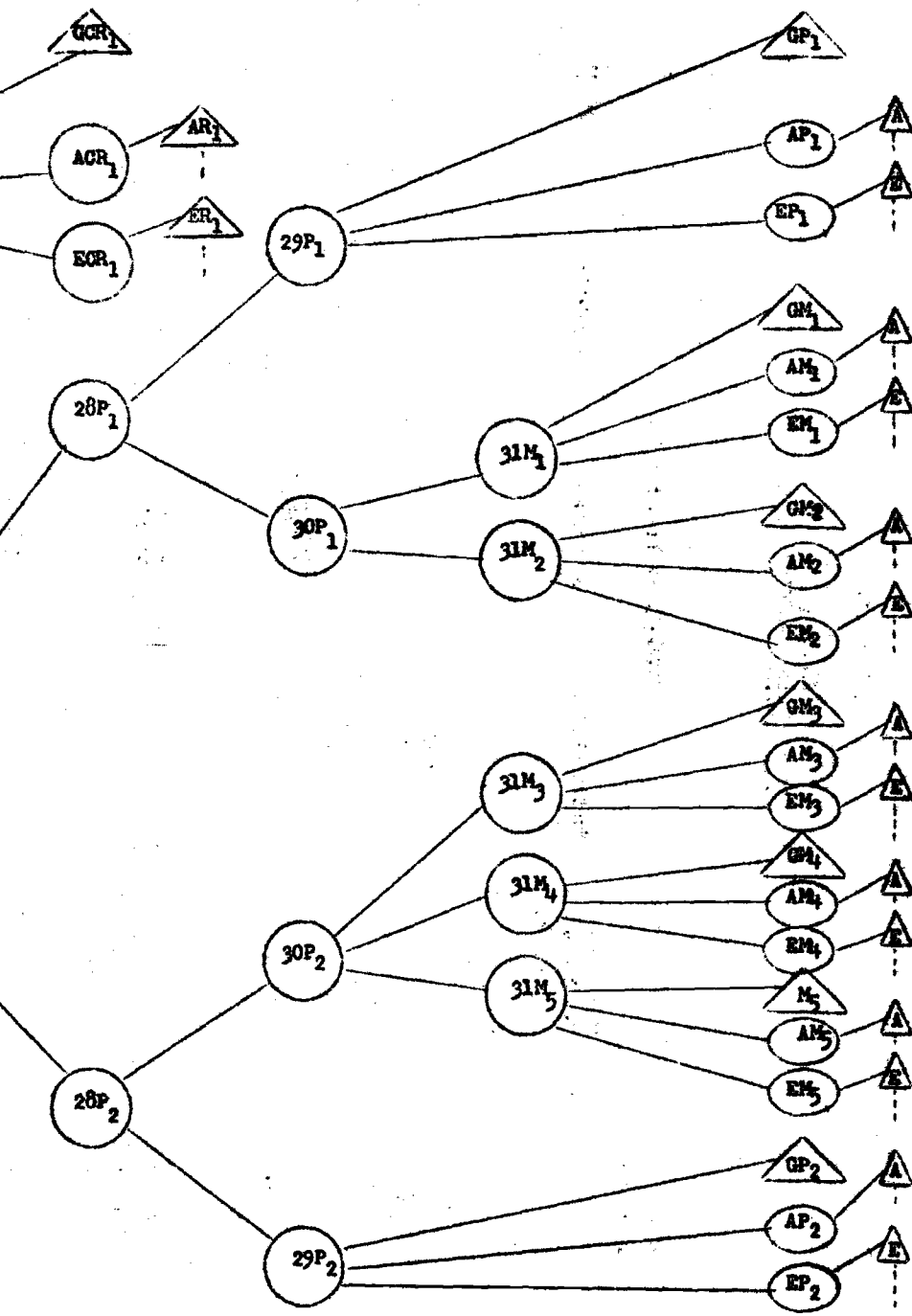


niveles de agregación a la información.

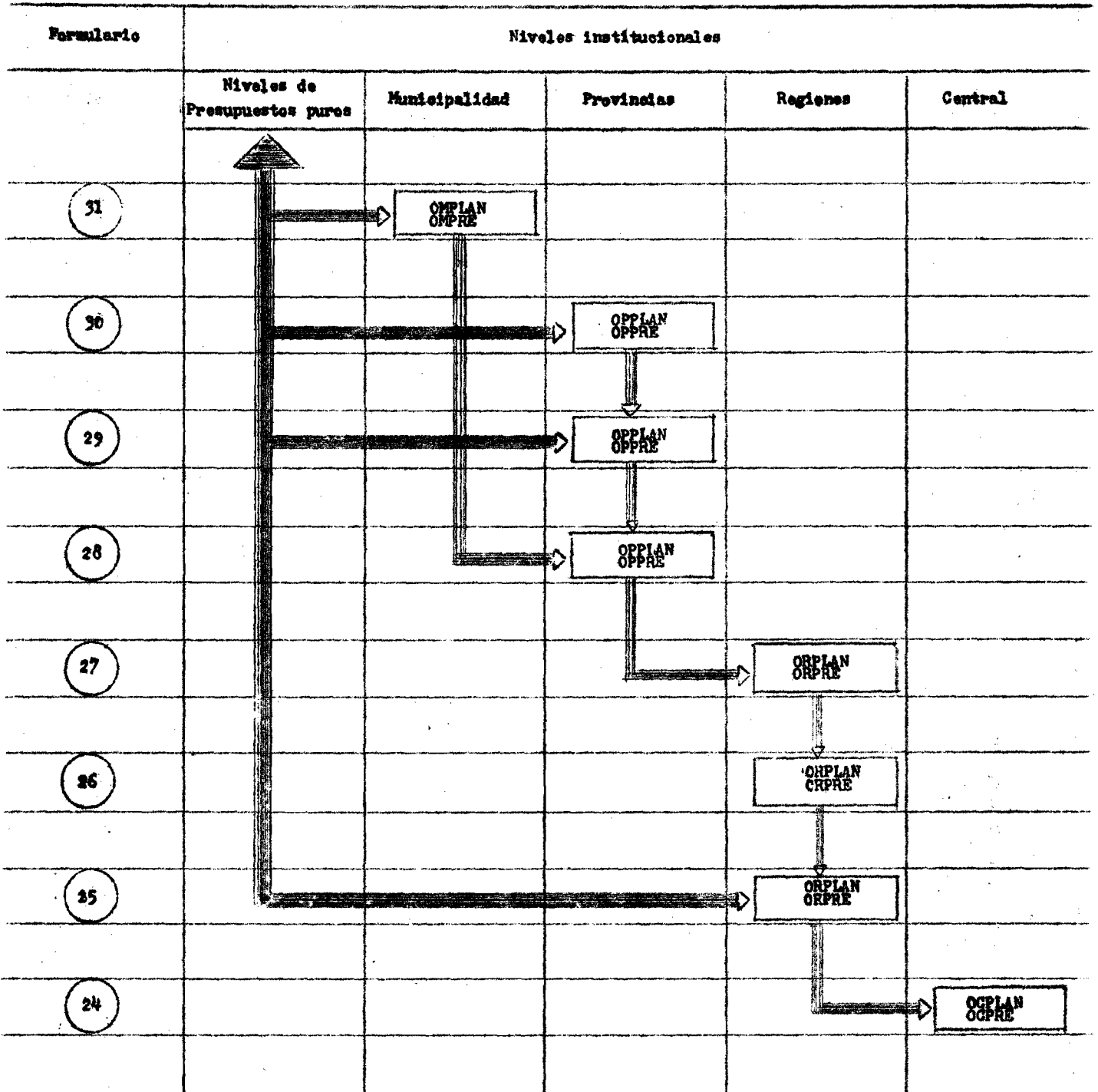
número dentro de las simples referentes al cuadro.

letras - referentes al nivel institucional.

/Gráfico 24



Oficio 24
RESPONSABILIDAD INSTITUCIONAL



/Analicemos con

Analicemos con todo algunas de las características que asume la programación presupuestaria dentro del esquema propuesto en que el nivel regional desempeña un papel importante como marco de referencia de los propósitos comunes a todo el aparato institucional del sector público.

En primer lugar, el esquema propuesto posibilita coordinar la acción de toda la amplitud del sector público en función de objetivos y metas establecidas y aprobadas por las fuerzas político-sociales de las comunidades, asesoradas por un cuerpo técnico que debe cubrir las distintas regiones del país y que cuente con mecanismos de coordinación que permitan la movilidad vertical y horizontal de la información.

Como consecuencia, y como segunda característica, la acción presupuestaria se vuelve realmente un instrumento para operar la planificación de una manera integral, horizontal y vertical.

En tercer lugar, hay un acercamiento al ideal de enfocar los problemas. Se deja a un lado el centralismo excesivo, que puede no considerar las peculiaridades de las distintas regiones del país en cuanto a potencialidades y deficiencias se refiere, para llevar el análisis a la realidad de las regiones y del mismo sacar los planteamientos compatibles con las necesidades y potencialidades, en lo que se refiere al largo, mediano y corto plazo. Por otro lado también se corta la visión por demás limitada de los problemas, principalmente en lo que se refiere a los niveles provinciales y municipales, integrándolos en un esquema más amplio de mayor perspectiva y sobre todo llevándolos a la coordinación de sus esfuerzos, con el objeto de lograr mayores beneficios mutuos y una mayor productividad de los recursos.

En cuarto lugar, es interesante el nivel regional como institución polarizadora de los esfuerzos y recursos de las provincias y municipalidades, debido a que dichos niveles reaccionan más frente a planteamientos de este tipo que a aquéllos que parten de una forma general para todo el país. Lo mismo ocurre con el propio sector privado. Eso se justifica debido a que, cuando los planteamientos se hacen a nivel regional, ellos se vuelven mucho más concretos y perceptibles que cuando parten de una decisión general para el país.

/En quinto

En quinto lugar, el proceso presupuestario regionalizado permite identificar con más realismo las políticas redistributivas, su orientación e intensidad que hay que aplicar en el corto plazo.

Finalmente, al funcionar dentro de un esquema integrado tal como lo expuesto se establece como una norma, generándose incluso una cierta competencia, voluntaria o impuesta, para los gobernantes y sus auxiliares, en el sentido de lograr los mejores objetivos, especialmente cuando de acuerdo con la eficiencia demostrada y las necesidades programadas, el gobierno central puede complementar los recursos de los niveles inferiores a través de transferencias. Este es otro de los mecanismos que pueden ser accionados con éxito para inducir los niveles inferiores del sector público a encuadrarse dentro de ciertos esquemas de acción, tal como el concebido.

D. El problema de la compatibilización del presupuesto regional del sector público

El problema de la compatibilización a nivel presupuestario asume mayor amplitud que la compatibilización de planificación de largo y mediano plazos. Esta, por lo general busca la compatibilización de objetivos y metas intersectoriales y algunas veces niveles agregados de inversión con ahorro, pero eso no implica que haya una compatibilización de ejecución (requisitos de recursos humanos, materiales, financieros y divisas, en el tiempo). Los organismos ejecutores, al elaborar sus presupuestos, tienen que proporcionar la información sobre requisitos en el tiempo, la cual, confrontada con los datos de disponibilidad de producción, recursos humanos, recursos financieros y divisas, posibilitará llegar a una compatibilización total, mucho más específica.

El problema de la compatibilización aparece en distintos niveles programáticos e institucionales, requiriendo de información apropiada para cada caso.

Todos los niveles programáticos presupuestarios exigen una compatibilización interna y externa de objetivos o metas y recursos materiales humanos y financieros. Así por ejemplo la compatibilización interna de una actividad en cuanto a objetivos, implica que se determinen las distintas tareas que hay que desarrollar y en qué grado para

/el logro

el logro del volumen de trabajo que se requiere de dicho nivel programático, y en cuanto a recursos, que se defina los requerimientos de recursos por dicha actividad para confrontarlos con la disponibilidad en el tiempo y espacio.

En cuanto a la compatibilización externa de una actividad, ella significa confrontarla con las demás actividades que configuran un subprograma o programa y las cuales guardan entre sí relaciones que posibiliten la concreción de los objetivos finales o metas de los programas y subprogramas. En el caso de los subprogramas, la compatibilización interna se refiere al equilibrio que tienen que guardar entre sí las actividades que lo configuran, en cuanto a volumen de trabajo y requisito de recursos en el tiempo y la compatibilización externa se refiere a las exigencias que resultan de las relaciones de dicho nivel programático con los demás subprogramas que configuran un programa.

La compatibilización que se justifica dentro de cada nivel programático de los presupuestos simples se debe también llevar a cabo en aquellos niveles programáticos que configuran los presupuestos regionales del sector público. En la metodología presentada para la elaboración de un presupuesto regional, ya se ha indicado los momentos en que se hace necesaria la compatibilización de objetivos o metas para cada sector, programa, subprograma y entre ellos y los recursos financieros, materiales y humanos de tal manera de sacar el máximo beneficio de la acción del sector público, tanto por el lado de la acción directa (producción de bienes, servicios y realización de obras) como por el lado de los efectos indirectos. Al proceder dentro de la sistemática presentada, la compatibilización, será un resultado natural de la aplicación de un método de trabajo lógico.

La compatibilización se debe llevar a cabo de una manera específica y detallada por el organismo responsable directamente por la ejecución del nivel programático, lo que lleva a una agregación de enfoques y de análisis hasta llegar a la compatibilización del nivel global programático, al presupuesto simple de un nivel del sector público y al presupuesto general del sector público.

/Mencionemos ahora

Mencionemos ahora a que niveles programáticos se justifica la compatibilización en el ámbito de los presupuestos regionales y la responsabilidad institucional.

La compatibilización se debe hacer dentro y entre los programas de un mismo organismo para enmarcar su acción dentro de un plan conjunto de acciones compatibilizadas que definen su plan operativo anual. En el caso del gobierno central y los organismos autónomos y empresas públicas a él vinculadas, la compatibilización de los programas debe ser regionalizada.

La compatibilización se debe llevar a cabo entre los programas que configuren un plan operativo anual sectorial del sector público, a nivel regional. La responsabilidad en el caso cabe a los organismos regionales de planificación y presupuesto. Es necesaria la compatibilización intersectorial regional del plan operativo regional anual del sector público, cabiendo la responsabilidad a los organismos regionales de planificación y presupuesto. Hay que compatibilizar la acción del sector público, sectorialmente a nivel nacional e interregionalmente. La responsabilidad en el caso es de los organismos nacionales de planificación y presupuesto.

En un primer paso de la compatibilización se verifica la armonía entre los objetivos y metas de los distintos niveles programáticos y la necesidad de recursos humanos, materiales y financieros, en el tiempo. En un segundo paso, la compatibilización trata de verificar la posibilidad de atención, por parte de la oferta regional, nacional o externa, de los requisitos determinados para el logro de las metas y objetivos propuestos.

La responsabilidad debe quedar con los organismos regionales de planificación y presupuesto, para contestar sobre el nivel de oferta que podrá canalizarse hacia el abastecimiento del sector público regional como del sector privado y establecer la situación regional de la demanda y oferta para que a nivel nacional se pueda programar las transacciones interregionales y las transacciones con el exterior compatibles con la actividad planificada para las regiones del país y con la capacidad de compra en el exterior. Cómo se puede verificar, la compatibilización

/de la

de la acción del sector público extravasa el campo del sector público para abarcar el conjunto de la economía a nivel regional y nacional y sus transacciones con el resto del mundo.

¿Qué elementos básicos se requieren para llevar a cabo la compatibilización en los distintos niveles programáticos e institucionales referidos?

En primer lugar, dicho trabajo implica una identificación concreta de lo que se pretende lograr en cada nivel programático (proyectos, subprogramas, programas), en función del cual se determina el volumen de trabajo de las actividades. En otras palabras, se necesita explicitar las metas de los distintos programas, atendiendo así a la pregunta: ¿Qué se pretende hacer?

Pero al introducir el nivel regional, además de lo que se pretende hacer se identifica adonde se pretende hacer. Esta información debe ser proporcionada por los organismos técnicos de planificación y por los organismos de decisión de política económica y social. Debe tener un mínimo de compatibilización en el primer planteamiento "Plan Exploratorio", debiendo aumentar en la medida en que avanza el proceso de elaboración del presupuesto. Es lo que podríamos llamar la compatibilización de los objetivos, que debe consolidarse en la medida que se va elaborando el presupuesto, pues que entonces ya debe ir agregando información sobre los medios necesarios y disponibles.

En segundo lugar, se requiere la información sobre los requisitos de recursos humanos, materiales y financieros para el logro de los objetivos propuestos. Esta información debe resultar de la programación específica por parte de los organismos ejecutores, debiendo contestar a las preguntas: ¿Qué volumen de recursos reales y financieros se requieren para el logro de los objetivos? Así por un lado se tendrá la demanda real creada por el presupuesto del sector público y por el otro, los costos programados para el logro de los objetivos propuestos.

Se trata de llegar así a la compatibilización entre fines y medios requeridos. Si bien la programación de los medios debe partir de los organismos ejecutores, el análisis y la compatibilización debe compararse con otros organismos especializados vinculados al proceso presupuestario (oficinas de presupuesto y planificación).

/La información

La información sobre la estructura de la demanda del sector público a nivel regional, además de la agregación total, se puede desagregar vinculándola a:

- i) Sectores y programas dentro de los sectores;
- ii) Conceptos económicos;
- iii) Origen de la oferta, (de la región, del país, o del resto del mundo).

En el primer caso, se cuenta con una información cruzada del sector de origen a sector y por programa de destino de la demanda del sector público regional (cuadro 32). Dicha información reviste una importancia considerable, especialmente para:

- i) Identificación del origen de la demanda del sector público;
- ii) Destino de su demanda;
- iii) Separando el ítem (i) en origen regional, otras regiones y resto del mundo, se puede identificar los niveles de la demanda del sector público regional por cada una de las áreas referidas y sus efectos en la economía, como también aquilatar el nivel de uso de recursos escasos como son las divisas.

iv) Al mismo tiempo, al identificar el origen y el destino, se puede establecer la interdependencia sectorial de la acción del sector público.

El mismo cuadro 32, en la medida que los programas se diferencian entre programas de funcionamiento y programas de formación de capital, posibilita identificar el destino económico de la demanda del sector público.

El cuadro 33 proporciona información sobre el atendimento de la demanda del sector público por una región y cuáles son los sectores que más se favorecen, la dependencia del resto del país, o sea, en qué medida la región transfiere parte del dinamismo de la demanda del sector público hacia otras regiones, lo que indicaría la dependencia de la demanda del sector público regional de la oferta extraregional. Por último, indicaría la necesidad de importaciones.

Es obvio que para llegar a esta información, se tendría que partir de los niveles simples de presupuesto e ir agregando la información como

Cuadro 39
 ORIGEN ESPACIAL DE LA DEMANDA DEL SECTOR PÚBLICO REGIONAL Y SU DESTINO SECTORIAL

Origen espacial y por sectores	Destino					Total
	Sectores y programas					
Descripción	Unidad	1	2	3	4	n
		P ₁ P ₂ P ₃ P _n	P ₁ P ₂ P ₃ P _n	P ₁ P ₂ P ₃ P _n	P ₁ P ₂ P ₃ P _n	P ₁ P ₂ P ₃ P _n
I. Región						
Sectores						
1						
2						
3						
.						
.						
.						
.						
n						
II. Resto del país						
1						
2						
3						
.						
.						
.						
.						
n						
III. Resto del mundo						

Cuadro 94

DEMANDA DEL (Gobierno, Organismo Autónomo o Empresa)
EN LA REGION

Objeto del gasto		1 a/				2				3				4				5				Total		
		P b/		P		P		P		P		P		P		P		P						
Descripción	Unidad de medida	q	e/	q	e	q	e	q	e	q	e	q	e	q	e	q	e	q	e	q	e	q	e	

a/ Sectores.
b/ Programas.
c/ Cantidades e = costo.

Quadro 37

DEMANDA DEL SECTOR PUBLICO

Regional

Sectores con su desagregación		Niveles del sector público regional							
Descripción	Unidad de medida	Sector público central regional		Sector público provincial regional		Sector públ. municipal regional		Total	
		Cantidades	Valor	Cantidades	Valor	Cantidades	Valor	Cantidades	Valor

ya fue mencionado para otros tipos de información, los cuadros 31 al 38 dan una orientación al respecto, hasta llegar a la demanda consolidada por regiones como lo indica el cuadro 38.

La importancia de la identificación de la demanda del sector público a nivel regional resulta del hecho de que los efectos de la acción presupuestaria del sector público no se manifiesta solamente en la prestación de servicios, la producción de bienes y la construcción de obras, sino también dinamizando el proceso económico por la creación de demanda debidamente orientada cualitativa, cuantitativa y regionalmente, además de los efectos indirectos.

En muchos casos, los beneficios de la acción del sector público, en términos regionales, se manifiestan solamente por la prestación de servicios, la producción de bienes o la construcción de obras, siendo el efecto dinamizador de la demanda transferido en parte a otras regiones, cuando no al extranjero, a falta de conocimiento.

Esto no significa que toda la amplitud de la demanda del sector público a nivel regional deba ser atendida por la oferta regional, pero que por lo menos en aquellos rubros en que la región cuenta con producción, se deba dar preferencia al abastecimiento regional, sin que esto signifique favorecer la baja productividad.

Este tipo de información es fundamental para poder establecer los presupuestos regionales de recursos humanos, de materiales, de divisas, y en consecuencia establecer metas de producción para el sector privado de una manera regionalizada y los presupuestos de inversión de corto plazo.

No son raros los casos en que la falta de información sobre la estructura y magnitud de la demanda del sector público haya llevado a procesos inflacionarios, a transferencias del dinamismo hacia otras regiones o hacia otros países, a estrangulamientos en ciertos sectores provocando atrasos considerables con todas las consecuencias en lo que respecta a costos, ociosidad de capital, etc.

Este tipo de información está relacionado con la clasificación por objeto que establece en términos financieros los niveles de la demanda

/del sector

del sector público por sectores; sin embargo, no es suficiente la información en términos financieros, hay que añadir el aspecto real calificado y cuantificado.

Esta información a nivel regional permite, junto con la información sobre los requisitos del sector privado, establecer el balance regional, determinar los déficit y programar las transacciones interregionales o externas.

Así, si para un insumo x el sector público regional (SR_1) requiere una cantidad SR_1X y el sector privado PR_1X , la región en su conjunto requerirá:

$$R_1X = SR_1X + PR_1X$$

La región R_2 requerirá de $R_2X = SR_2X + PR_2X$ y la región R_3 de $R_3X = SR_3X + PR_3X$

Si R_1 tiene una producción de $X_1 < R_1X$,

R_2 tiene una producción de $X_2 > R_2X$ y

R_3 no produce, entonces es obvio que se tendrá que abastecer R_3

con la producción de R_2 como también R_1 que ni produce lo suficiente como para atender a su demanda y que por lo tanto tendrá que ser abastecida o por R_2 o por la oferta externa. Así se va identificando el volumen de las transacciones interregionales y de las regiones con el resto del mundo. Esto asume importancia trascendental debido a que se localiza la demanda en el espacio, como también la producción, posibilitando de esta manera la utilización más racional en función del desarrollo regional del dinamismo creado por la demanda del sector público para el cumplimiento de sus cometidos, tanto en lo que se refiere al aspecto material como a la demanda de recursos humanos.

La localización de la demanda en el espacio permite programar con más realismo los distintos pasos que hay que dar hasta contar con los materiales y recursos humanos requeridos, en disponibilidad para su utilización, lo que es básico para lograr una ejecución presupuestaria eficiente.

/Al mismo

Al mismo tiempo, esta información sobre la composición cualitativa y cuantitativa de la demanda del sector público regional permite identificar la importancia de la misma en la manutención de la demanda regional, como también los efectos que se verificarían y las providencias que habrían de tomarse en el caso de que se necesitara ampliar o reducir la demanda de uno u otro rubro en función de ciertos propósitos.

En suma, esta información es una herramienta básica en la toma de decisiones sobre la política regional a través de los efectos indirectos. Es lo que se podría llamar la compatibilización entre requisitos o demanda del sector público regional y oferta regional, nacional o externa.

E. Presentación de un presupuesto del sector público regional

Si bien la responsabilidad en un presupuesto regional del sector público es compartida por distintos centros de decisión que constituyen los varios niveles del sector público, se puede dar una forma conjunta al presupuesto del referido nivel siempre que haya una integración vertical y horizontal de todos los organismos que configuran el sector público regional. En otras palabras, el presupuesto del sector público regional debe consolidar la información de la acción inmediata programada e indicar la responsabilidad de los varios escalones en el cumplimiento del plan operativo anual regional (POAR) del sector público.

El contenido del referido documento debería ser:

a) Una introducción refiriéndose a la evolución próxima pasada de la economía regional y de los avances logrados en los distintos sectores, enfatizando la participación de los distintos niveles del sector público en los programas presupuestarios, que configuran la acción sectorial.

b) Presentación general del (POAR) del sector público, haciendo referencia a las principales metas a lograr en cada uno de los sectores y por nivel del sector público; análisis de la distribución del gasto público según los distintos conceptos (institucional, económico, sectorial, por objeto y combinándolos), de tal manera que se evidencie el esfuerzo a

/realizarse por

realizarse por cada nivel institucional, la orientación económica y sectorial del gasto, la orientación sectorial de la demanda y la repercusión del gasto público en la economía regional, tanto por la prestación de servicios, construcción de obras y producción de bienes, como por la movilización de factores y la participación en la oferta.

El conjunto de cuadros 39 al 44 pueden orientar en lo que respecta a la información básica para la referida parte del presupuesto regional del sector público y la misma posibilitaría llegar a la información consolidada requerida por los cuadros 45 al 48 que se refieren a la totalidad de las regiones.

c) Análisis general del financiamiento del POAR del sector público, tanto bajo el aspecto cuantitativo como cualitativo y de efectos indirectos, y por nivel del sector público, refiriéndose a la necesidad de transferencias dentro de los niveles regionales, interregionales y del exterior.

d) Presentación de los presupuestos sectorializados que debe constar de:

i) Descripción de la política regional específica dentro de cada sector, haciendo una jerarquización de las necesidades a atender, empezando por los programas estratégicos y estableciendo las vinculaciones con los planteamientos para las demás regiones (cuadro 49).

ii) Enunciado de los programas a desarrollar dentro de cada sector con sus metas y vinculación a los niveles institucionales responsables por su ejecución, (cuadro 50).

iii) Descripción de cada programa e indicación específica de las metas, costos y responsabilidad de su ejecución, movilización de recursos necesarios, financiamiento y perspectivas a mediano plazo, presentación de la estructura programática y su vinculación a los distintos niveles del sector público regional, las metas y costos en cada nivel programático (cuadros 51, 52 y 53).

La responsabilidad de la preparación de dicho documento, sería directamente de los organismos regionales de planificación y presupuesto (ORPLAN) y ORPRE) y los centrales (OCPLAN y OCPRE) que deberían

/coordinar el

coordinar el trabajo y consolidar la información. Indirectamente, todos los organismos del sector público participan, ya que ellos son los que tienen que prestar la información básica de la programación presupuestaria que debe ser agregada, analizada y compatibilizada por los organismos especializados en planificación y presupuesto de los distintos niveles del sector público regional y nacional.

/Cuadro 39

Cuadro 39

CLASIFICACION DE GASTO SEGUN LOS SECTORES Y PROGRAMAS

(Gobierno, organismos autónomos o empresa)

Sectores y programas		Metas	Gastos
Descripción	Unidad de medida		

CLASIFICACIÓN DEL GASTO DEL SECTOR PÚBLICO

(Central, Provincial o Municipal)

Por sectores, programas y niveles institucionales

Sectores y programas		Niveles institucionales							
		Gobierno		Organismos autónomos		Empresas públicas		Total	
Descripción	Unidad de medida	Metas	Gastos	Metas	Gastos	Metas	Gastos	Metas	Gastos
Sector I									
<u>Programa:</u>									
1									
2									
.									
.									
.									
.									
n									
Sector II									
<u>Programa:</u>									
1									
2									
.									
.									
.									
.									
n									

Formulario 42

CLASIFICACION ECONOMICA-INSTITUCIONAL REGIONAL DEL GASTO PUBLICO

Concepto económico del gasto	Niveles del sector publico regional			Total
	Central regional	Provincial general regional	Municipal regional	

Formulario 43

Formulario 43

CLASIFICACION DEL GASTO PUBLICO SEGUN EL OBJETO Y NIVEL INSTITUCIONAL
REGION

Objeto del gasto	Nivel del sector publico regional			Total
	Central regional	Provincial regional	Municipal regional	

Formulario 44

PRESUPUESTO DE REQUISITO DE DIVISAS PARA LA
REGION

Sectores y programas	Niveles del sector publico regional			
	Central	Provincial	Municipal	Total
<u>Sector I</u>				
Programa 1				
" 2				
" 3				
" n				
<u>Sector II</u>				
Programa 1				
" 2				
" 3				
" n				

/Cuadro 45

Cuadro 45

CLASIFICACION REGIONAL DEL GASTO PUBLICO SEGUN EL OBJETO Y REGIONES

Objeto del gasto	Regiones			Total
	R	R ₂	R ₃	

/Cuadro 46

Cuadro 16

CLASIFICACION ECONOMICO-REGIONAL DEL GASTO PUBLICO

Concepto económico del gasto	Regiones			Total
	R ₁	R ₂	R ₃	

/Cuadro 17

Cuadro 47

CLASIFICACION DEL GASTO PUBLICO SEGUN REGIONES, SECTORES Y PROGRAMAS

Sectores y Programas		Regiones							
		R ₁		R ₂		R ₃		Total	
Descripción	Unid.Medida	Metas	Gastos	Metas	Gastos	Metas	Gastos	Metas	Gastos
Sector I									
Programa 1									
"	2								
"	n								
Sector II									
Programa 1									
"	2								
"	n								

Cuadro 48

PRESUPUESTO DE LOS REQUISITOS DE DIVISAS POR REGIONES

Sectores y programas	Regiones			
	R ₁	R ₂	R ₃	Total
<u>Sector I</u>				
Programa 1				
" 2				
" 3				
" n				
<u>Sector II</u>				
Programa 1				
" 2				
" 3				
" n				

Cuadro 49

SINTESIS DEL PLAN VINCULAR DEL SECTOR PUBLICO REGIONAL

REGION _____

Sectores Programas	Niveles del sector público																			
	Central Regional					Provincial					Municipal					Sector Público Regional				
	P_1^1	P_2^1	P_3^1	..	P_n^1	P_1^1	P_2^1	P_3^1	..	P_n^1	P_1^1	P_2^1	P_3^1	..	P_n^1	P_1^1	P_2^1	P_3^1	..	P_n^1

P_n^1 Programas Consolidados en los referidos niveles del sector Público Regional (R_1).

P_n^1 Programas Consolidados a nivel del sector Público Regional (R_1).

Cuadro 51

DESCRIPCION DE PROGRAMAS DEL PRESUPUESTO REGIONAL

Responsabilidad de la ejecución y financiamiento:

- a)
- b)
- c)
- d)

Mobilización de recursos

- humanos
- materiales
- equipos
- otros

ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA METAS Y COSTOS DEL PROGRAMA _____

Región _____

Subprogramas, actividades o proyectos				Niveles del sector público regional																			
				Central regional						Provincial regional						Municipal regional						Total	
Código			Descripción	UM	Organismos a/						Organismos						Organismos						
Sp	Act	Pr			M	G	M	G	M	G	M	G	M	G	M	G	M	G	M	G	M	G	M

a/ Identifica específicamente el organismo responsable

UM = Unidad de medida.

M = Metas.

G = Costos.

Cuadro 53

GASTO POR OBJETO DE PROGRAMA _____

Objeto del gasto	Niveles del Sector Público Regional									
	Central Regional			Provincial Regional			Municipal Regional			Total

