

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



LIMITADO

ST/ECLA/Conf.30/L.10
26 de diciembre de 1967

ORIGINAL: ESPAÑOL

SEMINARIO SOBRE ASPECTOS ADMINISTRATIVOS
DE LA EJECUCION DE PLANES DE DESARROLLO

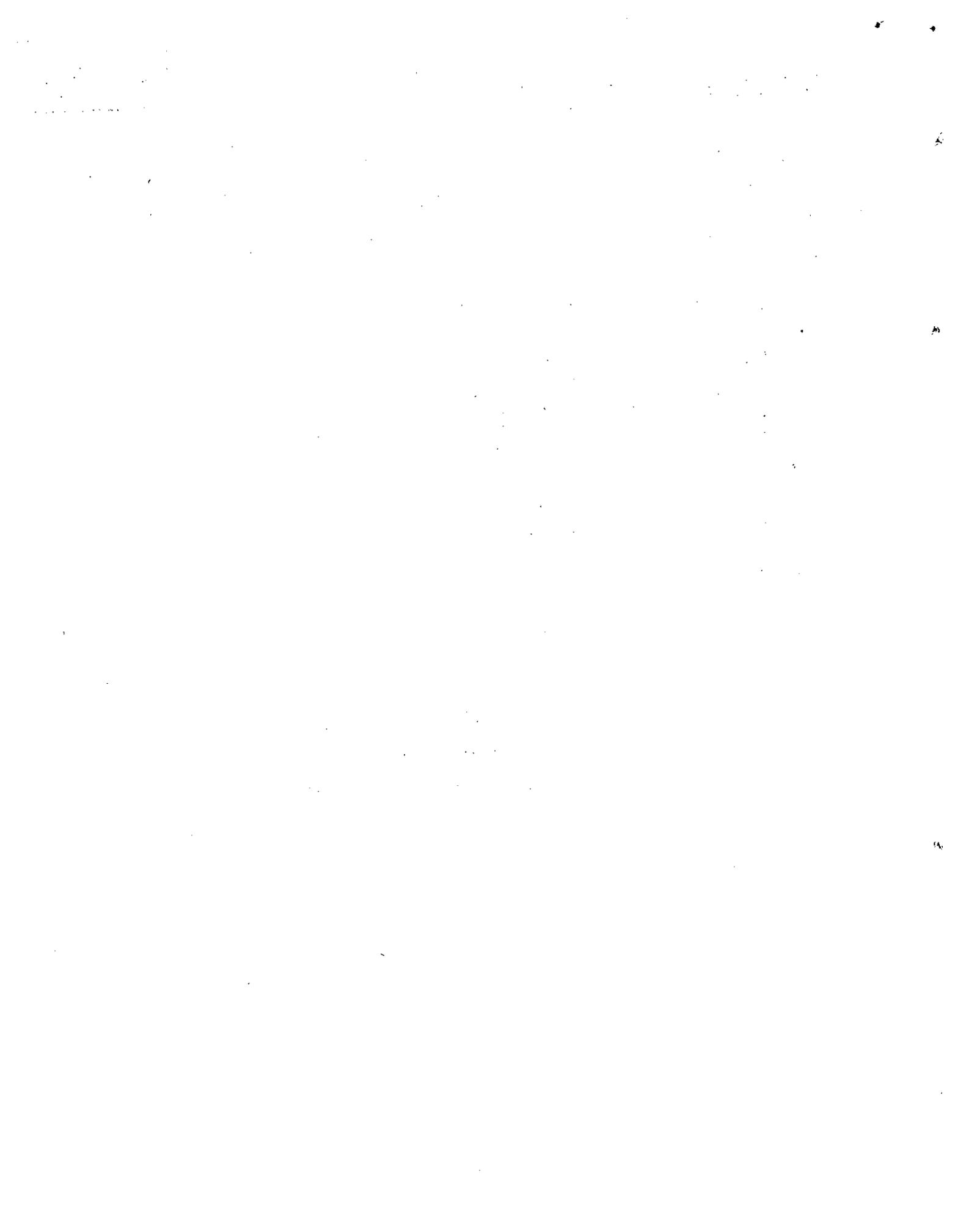
Organizado por las Naciones Unidas, a través
de la Comisión Económica para América Latina,
el Instituto Latinoamericano de Planificación
Económica y Social, la División de Administración
Pública y la Oficina de Cooperación Técnica de la
Sede Central

Santiago de Chile, 19 al 28 de febrero de 1968

Punto I a) del temario provisional

ASPECTOS ADMINISTRATIVOS DEL PRESUPUESTO ECONOMICO NACIONAL
LA EXPERIENCIA ARGENTINA

Trabajo presentado por el Sr. Federico Herschel



ASPECTOS ADMINISTRATIVOS DEL PRESUPUESTO ECONOMICO NACIONAL
LA EXPERIENCIA ARGENTINA

Para fines de simplificar el análisis hemos distinguido las siguientes cuatro etapas en la organización del trabajo de un presupuesto o plan anual.

- a) Experimentación
- b) Pronóstico o previsión
- c) Formulación de Alternativas de Política
- d) Ejecución de los planes

Esta división corresponde en algún modo a la experiencia recogida en la Argentina; sin embargo, la división no es de ningún modo rigurosa. Desde el punto de vista conceptual la etapa de experimentación debe emplear métodos o procedimientos característicos de las otras etapas. Por otra parte, según la mayor o menor urgencia coexistirán distintas etapas. A pesar de ello, se cree que esta división facilitará el análisis de los problemas administrativos que se presentan.

a) Etapa de experimentación

Para poder proyectar el futuro deben converger distintos elementos que hagan posible la tarea del presupuesto económico. Se requiere un modelo macroeconómico como hipótesis previa, a ser verificada en forma empírica, además, el trabajo en su conjunto debe basarse en un esquema de cuentas nacionales. En otras palabras, el modelo contable proporciona una prueba de consistencia mínima para asegurar la viabilidad de las estimaciones; luego, se requiere determinar relaciones de comportamiento. Lo que aquí conviene destacar es que ambos aspectos se basan en un acceso fácil a los datos de la contabilidad nacional.

En la Argentina tradicionalmente las estadísticas del ingreso nacional fueron elaboradas por el Banco Central; sin embargo, en virtud de un convenio entre CEPAL y CONADE se hicieron elaboraciones de distinto tipo para poner al día y complementar las tareas que estaban a cargo del Banco Central.

Al estar ubicado el sector PEN (Presupuesto Económico Nacional) también en el CONADE, se facilitó considerablemente esta comunicación. En algunos casos se llegó a emprender investigaciones conjuntas entre ambos equipos,

/que fueron

que fueron de utilidad para la elaboración y el análisis dentro del presupuesto económico nacional (entre estos trabajos puede mencionarse una estimación de la composición sectorial de la inversión a partir de los datos de producción e importación).

Si el presupuesto económico quiere cumplir sus objetivos se requieren, no sólo análisis detallados que permitan cuantificar relaciones de comportamiento, sino también medir los efectos posibles de determinadas políticas.

Esta tarea exige un análisis concreto de la evolución de las políticas adoptadas, distinguiendo claramente objetivos buscados, instrumentos efectivamente usados, resultados generales alcanzados y finalmente relación de causa-efecto entre un instrumento determinado y las variables económicas afectadas. Lo que debe subrayarse es que esta clase de investigaciones en los países de la región en general no existen, o, por lo menos, no en suficiente cantidad, situación distinta a la de los países desarrollados donde existe considerable material sobre los ciclos económicos que puede, o pudo servir como base para las tareas propias de un presupuesto económico.

Desde el punto de vista de la organización del trabajo, de este estado de cosas resultan varias consecuencias. En primer lugar, se requiere personal para efectuar esta clase de investigaciones. En segundo lugar, se presenta una cuestión de importancia fundamental en cuanto al ritmo del trabajo que tiene consecuencias trascendentes para la comunicación con otros organismos. En efecto, las tareas de investigación requieren tiempo; la construcción de un modelo econométrico o de simulación sólo en casos excepcionales, podrá realizarse en un plazo breve, normalmente son tareas que exigen uno o más años. Por otra parte, son trabajos que exigen ser constantemente verificados, revisados y ampliados. Podría pensarse pues, que sería tal vez preferible confiar estos trabajos a una institución de carácter más bien científica o académica. Lo cierto es que una estrecha comunicación con universidades e institutos de investigación es de utilidad para implementar y mejorar esta parte de la tarea del presupuesto económico. En cuanto a la experiencia concreta de la Argentina, puede mencionarse en especial el contacto establecido con la Facultad de Ciencias Exactas para la utilización de un modelo de simulación.

/Hasta aquí

Hasta aquí se ha insistido en la necesidad de establecer un tiempo propio de la investigación; sin embargo, la experiencia enseña que a la vez se impone la necesidad de establecer lo antes posible un contacto con el centro de decisión política. Esto se impone, no sólo por la urgencia de resultados rápidos que frecuentemente se observa entre los políticos y funcionarios responsables, sino por la misma conveniencia de las tareas del presupuesto económico. Una institución académica lógicamente tenderá a pensar en una modelística formal en que se impone una rigurosidad en cuanto a fundamento y método de la investigación; en cambio, para los objetivos del presupuesto económico se necesita utilizar métodos menos elaborados, pero que de algún modo permiten complementar la información proporcionada por un modelo. Esto sólo puede lograrse si existe un contacto íntimo con la realidad. Finalmente es fundamental también que el modelo en forma consciente responda a las exigencias de los responsables de la política. Todo ello tendrá entonces consecuencias para la selección de variables, relaciones a verificar y desagregaciones a introducir.

Frente al tiempo de investigaciones habrá que pensar pues también en un tiempo de implementación.

En la experiencia del presupuesto económico en la Argentina, se trató de combinar ambas exigencias. Por un lado, de entrada, se hicieron estimaciones que fueran utilizadas por los encargados de adoptar las decisiones políticas. Por otro lado, se trabajó en funciones y luego en modelos aunque los resultados obtenidos no fueran inmediatos. Sin embargo, como por su carácter inicialmente experimental no se establecieron contactos muy frecuentes y estrechos con los otros organismos del gobierno fuera del CONADE, cuando ya pudo pensarse que la etapa experimental estaba terminada, resultó difícil establecer una comunicación fluida con el resto de la Administración. Este problema se hizo por supuesto más agudo cuando los responsables de la conducción en el Ministerio de Economía y en el CONADE obedecían a orientaciones distintas.

b) Etapa de Previsión

En los primeros años de la experiencia argentina (presupuestos económicos de 1964-66 inclusive) esencialmente se trató de prever la evolución de ciertas variables macroeconómicas fundamentales. Además del control que se efectuó mediante funciones econométricas se introdujo un sistema de encuestas a las empresas industriales. Se eligieron aproximadamente 400 empresas de las de mayor tamaño en cada rama; posteriormente se amplió su número a 600 y luego se abarcó también a las empresas constructoras. En los primeros años, estas encuestas se hicieron únicamente en forma personal, posteriormente se agregaron empresas que fueron consultadas por correo.

Estas tareas fueron realizadas directamente dentro del sector PEN (Presupuesto Económico Nacional). Es evidente que de este modo se crearon problemas organizativos de consideración. En efecto, fue necesario formar un equipo especial que se ocupara de las tareas de dirección de la encuesta, lo que implicó una serie de tareas de tipo estadístico (selección de las empresas) y de otras características complejas que van desde la elección de encuestadores debidamente capacitados, su entrenamiento hasta finalmente el análisis de las respuestas en cuanto a su verosimilitud en el momento y cumplimiento posterior.

No cabe duda que asumir estas tareas representa una carga considerable del punto de vista organizativo. Hubiera sido más fácil si este trabajo se hubiera podido confiar a otro organismo como por ejemplo la Dirección de Estadística. Sin embargo, en su momento, ese organismo no podía tomar a su cargo estas tareas. Es interesante señalar que aún en algunos países desarrollados en su etapa inicial esta clase de encuestas han estado a cargo del organismo encargado del presupuesto económico.

Habiendo indicado los inconvenientes que resultan de asumir esta tarea dentro del presupuesto económico, merecen destacarse las evidentes ventajas que resultan de tener un contacto estrecho no sólo con el organismo o ente que realice las encuestas, sino aún con las personas que han visitado las empresas para recibir impresiones subjetivas que no se traducen en cifras. Al estar dentro del mismo sector, evidentemente esta posibilidad pudo

/aprovecharse ampliamente.

aprovecharse ampliamente. A ello cabe agregar que en el Banco Central se realizaron encuestas de tipo esencialmente cualitativas y de cortísimo plazo (situación presente o próximo bimestre) y también se llegó a establecer una comunicación con los encargados de dicha encuesta.

Se logró para realizar estas tareas una colaboración muy importante por parte de las organizaciones empresarias, y se contó con una autonomía considerable dentro del CONADE. Este es un elemento que debe ser destacado especialmente; para las tareas del presupuesto económico se requiere tomar conocimiento constante de la situación presente, de las perspectivas en el corto plazo y para un año o más.

Si hubieran existido barreras para proceder en una forma rápida y sin mayores formulismos, evidentemente las tareas se habrían dificultado enormemente.

Se contó también en los últimos años con una creciente colaboración de la Dirección de Estadística que proporcionó datos especiales sobre algunas series industriales. Esta relación es por supuesto también de fundamental importancia. A pesar de sus imperfecciones, el organismo encargado de recopilar y confeccionar las estadísticas básicas tiene informaciones y elementos importantes para la preparación del presupuesto económico; evidentemente, aquí se hace referencia, no tanto a los datos ya publicados, sino a la conveniencia de contar con informaciones todavía no publicadas o aun elementos que en general no se publican. Como en algunos casos el secreto estadístico puede estar establecido por ley, lo ideal sería que se asimilara el ente que prepara el presupuesto económico a los organismos estadísticos.

En la etapa de previsión se requiere un conocimiento bastante detallado de la evolución pasada y presente de los distintos sectores económicos. En Francia la preparación del presupuesto económico se basa fuertemente en la colaboración que prestan los especialistas de cada grupo económico (*groupe d'analyse*).

En el caso de la Argentina los diferentes sectores de CONADE colaboraron también en forma muy eficiente en la preparación de las estimaciones anuales. Sin embargo, debido a las características de las tareas de CONADE que exigían

/una concentración

una concentración en ciertos sectores o industrias específicas y que además requería un trabajo considerable en la preparación de las estimaciones a largo o mediano plazo, para algunas industrias el apoyo fue menor; en otras inexistente. Esta última situación se dio en aquellas industrias vegetativas, por ejemplo, cuya proyección no recibía particular atención en el plan de desarrollo por lo que no se contaba con especialistas.

Para el trabajo del Presupuesto Económico Nacional (PEN), la consecuencia fue que se debió incorporar un especialista para el sector industrial y otras personas que dedicaban atención preferencial a los otros sectores.

Es evidente que la organización particular del sector PEN en la Argentina se debía a ciertas circunstancias, a que se han hecho referencia. Lo que puede ser de aplicación más general es la necesidad de organizar en alguna forma las informaciones y datos de tipo sectorial o específico que se requieren. Puede darse la situación de Francia en que resulta posible basar el trabajo en otros organismos o el caso opuesto en que el ente que debe preparar el presupuesto económico debe realizar todas las estimaciones especiales (comercio exterior, sector público, etc.) y sectoriales (industria, agricultura, etc.).

En la práctica es difícil que se presenten en forma total las situaciones extremas; así siempre existe algún ministerio o institución del gobierno que prepara algunas estimaciones prospectivas (por ejemplo sobre cosechas) que puede ser utilizado para el PEN. Por otra parte, aun cuando se puede descansar bastante en las tareas de otros organismos es indispensable tener una comprensión de ciertos sectores o aspectos específicos lo que exige una cierta especialización en el organismo que elabora el PEN.

c) Formulación de alternativas de política

Al mencionar la etapa de experimentación se ha hecho referencia a la necesidad de analizar las políticas adoptadas y sus efectos. Evidentemente existe una serie bastante grande de instrumentos. Sus efectos pueden ser generales o parciales, pueden tratarse de herramientas fundamentales para la concepción de la política económica del momento o de medidas de tipo complementario. Esta diversidad de la aplicación de la política impone

/la necesidad

la necesidad de elegir aquellos instrumentos que sean de efectos más generales y que tengan mayor repercusión en la economía en su conjunto. Esta selección puede hacerse en base a un estudio de la experiencia histórica; sin embargo, es de importancia aún mayor una relación estrecha con los que deben adoptar las decisiones para que el análisis de alternativas responda a las exigencias de los responsables de la política.

Todo ello requiere un contacto estrecho y una comunicación constante con todos los ministerios o entes de tipo económico. Aun cuando desde el comienzo las estimaciones del presupuesto económico fueron entregadas como marco de referencia, especialmente en el orden real, por los responsables de la política, no se llegó a establecer una mayor comunicación y comprensión entre los entes oficiales como lo destaca Bjerve para el caso de Noruega.^{1/}

d) Etapa de control de los planes

Aquí deben diferenciarse dos aspectos bien distintos. Un control general del plan y su evolución hacia un plan operativo. El PEN al proporcionar estimaciones anticipadas brinda la posibilidad a los responsables de la planificación de tener una idea a priori de lo que va a ocurrir. Si por ejemplo al presentarse las alternativas para el presupuesto exploratorio no coincide con el itinerario determinado por el plan a mediano plazo pueden ocurrir dos cosas, o que las metas fijadas en el plan no pueden cumplirse (por ejemplo por hechos de fuerza mayor o fuera del control de la política nacional) o que las alternativas contempladas no hayan tenido en cuenta debidamente las necesidades del plan. La primera eventualidad requiere una modificación del plan y en la segunda se hará necesario replantear las alternativas de políticas para lograr alguna que se acerque más a los objetivos del plan.

De lo anterior surge claramente la conveniencia de una relación estrecha entre presupuesto económico y plan. Desde este punto de vista, la ubicación de un sector presupuesto económico dentro del organismo de planificación es una evidente ventaja. En la experiencia argentina por lo menos,

1/ Véase P.I. Bjerve, Planning in Norway, 1947-1956, North Holland Publishing Company, Amsterdam 1959, pág. 45.

la confrontación de las estimaciones del PEN con las del plan sirvió para apreciar las discrepancias y los sectores donde el plan parecía no cumplirse. A este nivel la comunicación se logró prácticamente desde el comienzo. Es evidente que si el presupuesto económico se elabora fuera de la esfera del organismo de planificación, este contacto se hace más difícil. Esta ha sido aparentemente, la experiencia francesa, pues aun cuando los primeros ensayos se hicieron poco después de finalizar la segunda guerra mundial, sólo en años recientes se dio énfasis a la utilización del presupuesto económico para la ejecución de los planes.

e) Organización interna

Los especialistas que se requieren para formar el personal del departamento u organismo que deba elaborar el presupuesto económico son de tres clases:

- a) economistas generales (macroeconomía y cuentas nacionales);
- b) especialistas sectoriales; y
- c) econométristas y personas con conocimiento de técnicas estadísticas, muestreo, etc.

En el diagrama adjunto se indican las subdivisiones que se introdujeron en los primeros años en la organización del sector presupuesto económico. Puede acotarse aquí que se establecieron contactos con otros organismos para hacer trabajos en común como ya se indicó anteriormente.

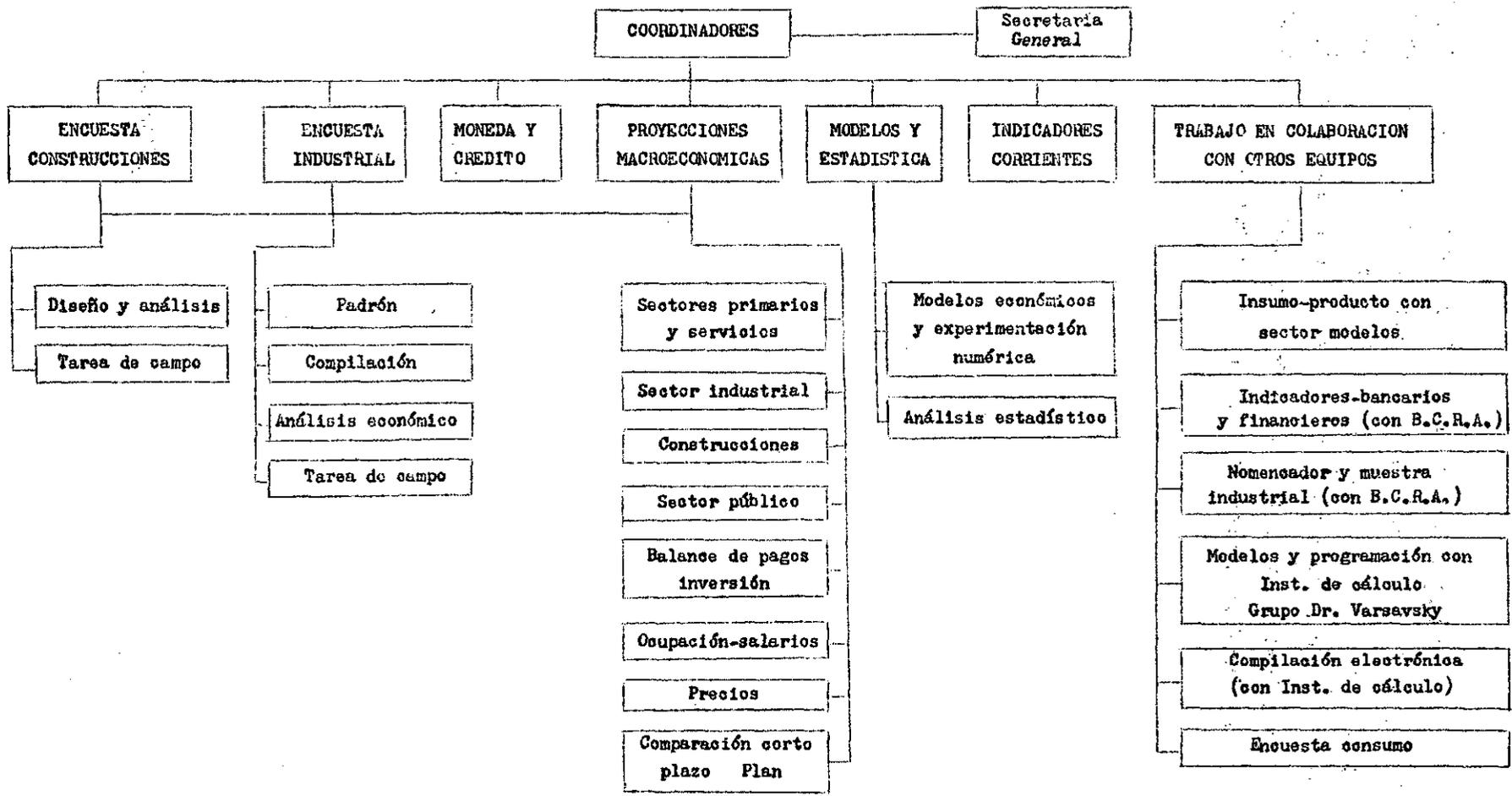
f) Sugerencias acerca de la administración del organismo a cargo del Presupuesto Económico Nacional (PEN)

La experiencia argentina parece demostrar que tanto su ubicación dentro del organismo de planificación, como en el ministerio de economía puede tener ventajas, pero también implica serios inconvenientes y frecuentemente podrán surgir problemas que pueden dificultar la marcha del presupuesto económico.

Parecería pues que sería conveniente darle una cierta autonomía al organismo para que no se convierta simplemente en un departamento del Ministerio de Economía o de Hacienda. En este orden de cosas los ejemplos de Suecia y de Inglaterra pueden ser de interés, ya que en dichos países

/existen institutos

existen institutos que gozan de considerable independencia en la práctica. Es evidente que habrá factores personales que en todo caso podrán facilitar los contactos y servir de base a una autonomía efectiva; sin embargo, en general, es difícil lograr un éxito completo en el terreno personal. De cualquier forma conviene planear la organización de manera tal de obtener el mejor resultado, independientemente del aspecto personal.



SECTOR PRESUPUESTO ECONOMICO NACIONAL
 CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO
 SETIEMBRE 1965