

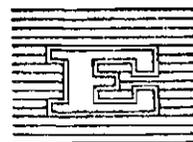
NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



II

PROPIEDAD DE
LA BIBLIOTECA



GENERAL
E/CN.12/521
25 de abril de 1959
SOLAMENTE ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
Octavo período de sesiones
Panamá, mayo de 1959



EL PRESUPUESTO FISCAL COMO INSTRUMENTO DE
PROGRAMACION DEL DESARROLLO ECONOMICO

NOTA: La presente versión de este documento es provisional y está
sujeta a modificación.

SECRET

REPUBLIC OF THE PHILIPPINES

OFFICE OF THE
SECRETARY OF DEFENSE



CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL

REPUBLIC OF THE PHILIPPINES - DEPARTMENT OF DEFENSE - OFFICE OF THE SECRETARY OF DEFENSE

MEMORANDUM FOR THE RECORD

MEMORANDUM FOR THE RECORD

Approved: _____
Secretary of Defense

INDICE

	<u>Páginas</u>
I. <u>Introducción</u>	1
1. Necesidad de readaptación de la maquinaria y de los procedimientos en uso en el sector público	1
2. Influencia de las decisiones gubernativas sobre el desarrollo económico	2
3. Necesidad de un método de elaboración de la política del gobierno	8
II. <u>El presupuesto público como reflejo de las decisiones de política pública</u>	10
1. Defectos de la concepción tradicional del presupuesto	10
2. Requisitos del procedimiento presupuestario para la asignación óptima de los recursos	15
3. Requisitos del documento presupuestario para ser una herramienta útil de política económica	22
III. <u>Bosquejo de un mecanismo para la elaboración de una política nacional</u>	29
1. Principios generales que deben inspirar una política eficaz	29
2. Elementos metodológicos para la determinación de metas y la selección de medios	34
3. Elementos metodológicos para la elaboración del presupuesto a mediano plazo del sector público	42
4. El presupuesto a mediano plazo como instrumento de elaboración de los presupuestos anuales	51
IV. <u>Coordinación de los presupuestos en el sector público</u> ...	55
1. Coordinación de los presupuestos por actividad dentro de cada subfunción	55
2. Coordinación de los presupuestos subfuncionales y funcionales	65
V. <u>Cambios que deben introducirse en la organización del gobierno para utilizar el presupuesto con fines de programación</u>	68
1. Ajustes en la maquinaria gubernativa para crear un sistema de presupuesto programático	68
2. Reformas en el proceso presupuestario para hacer posible el funcionamiento de la programación presupuestaria	70

I. INTRODUCCIÓN

1. Necesidad de readaptación de la maquinaria y de los procedimientos en uso en el sector público

Por circunstancias históricas profusamente divulgadas, en numerosos países el sector público ha llegado a absorber una cuota considerable del producto nacional. Los países de América Latina no han escapado a esta tendencia. En la actualidad, los gastos del sector público van en ellos desde un 15 a un 23 por ciento de dicho producto.^{1/} Toda entidad, cualquiera que sea su naturaleza, que maneje tan cuantiosa porción de los recursos productivos, que hace de ella el más grande consumidor, el más grande inversionista y el más importante empleador, se ve obligada a buscar continuamente procedimientos que le permitan actuar con eficiencia cada vez mayor.

La expansión de las actividades del sector público ha venido aparejada con una mayor complejidad de las mismas y de ello se ha derivado la necesidad de reestructurar el mecanismo y los procedimientos administrativos. Como ocurre con frecuencia en esta clase de fenómenos, el hombre moderno ha adquirido conciencia de la necesidad de esas readaptaciones con considerable retardo. No obstante que las funciones públicas comienzan a transformarse cuantitativa y cualitativamente desde los albores del presente siglo, las primeras escuelas universitarias de administración pública datan de la época de la segunda guerra mundial.

En un principio, los esfuerzos que sistemáticamente se despliegan para readaptar los procedimientos y las estructuras administrativas tienden ante todo a aplicar a este tipo de actividad las normas de racionalización que tan buenos frutos estaban dando en la empresa privada. Sólo en los últimos años se ha empezado a considerar el problema desde el ángulo mucho más amplio de la eficiencia del gobierno como mecanismo elaborador de la política económica y social. Los progresos logrados son modestos pero alentadores. Son varios los elementos de juicio que permiten confiar en que una participación más activa de las autoridades públicas en el proceso

^{1/} Véase Estudio económico de América Latina 1955, (E/CN.12/421/rev.1), p. 118.

de perfeccionamiento y adaptación práctica de los nuevos instrumentos ha de traducirse en nuevos avances en beneficios de la comunidad. El propósito de este documento es precisamente éste: señalar a la atención de los estadistas de América Latina algunos de los progresos cuya aplicación podría ser útil, sobre todo en materia de métodos presupuestarios.

Los métodos presupuestarios más generalizados en América Latina adolecen de graves defectos, como los que se estudiarán en este informe. Raras son las personas que comprenden con claridad lo que para el progreso de estos países significa realmente el no corregirlos. Por ello acaso convenga recordar, a título de ejemplo, que no obstante constituir la inversión pública más de 40 por ciento de la inversión total anual en varias repúblicas latinoamericanas, son poquísimas las que cuentan con un mecanismo que les permita decidir con objetividad la forma cómo deben distribuirse esos recursos para que contribuyan con la máxima eficacia al crecimiento del producto nacional. Esto, en países donde la necesidad de desarrollo es tan grande y los recursos de inversión son tan escasos, parece una paradoja.

La solución de los problemas de que trata el presente informe exige técnicas nuevas, procedimientos administrativos ágiles y funcionarios idóneos. Sería inútil abordarla desde cualquiera de esos ángulos aisladamente. Ello justifica los esfuerzos realizados por el Departamento Fiscal de las Naciones Unidas al través de los seminarios de presupuestos que se han llevado a cabo en varias partes del mundo, esfuerzos a los que ahora se unen los de la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina.

2. Influencia de las decisiones gubernativas sobre el desarrollo económico

Gran parte de las decisiones de los gobiernos se expresan a través de sus presupuestos fiscales, sobre todo aquellas que más directamente influyen en los fenómenos económicos. De ahí que en los círculos técnicos se afirme que el presupuesto fiscal representa el plan de acción que se propone realizar el gobierno durante el período presupuestario.

Ahora bien, ese plan de acción ejerce inevitable y trascendental influencia en las decisiones económicas del sector privado y en el curso de los acontecimientos económicos de toda la nación. Considérese, por ejemplo, el nivel de los gastos públicos. Lo que el gobierno gasta

representa una demanda de bienes y servicios que, sumada a la demanda originada en el sector privado, constituye la demanda global. Y de este modo, si los gastos fiscales se modifican en una dirección dada, los gastos totales tenderán a moverse en la misma dirección.

Los cambios en la demanda global ejercen una influencia notable sobre el desarrollo económico, pues si aquélla aumenta se tenderá a hacer nuevas inversiones para satisfacerla y, por el contrario, si se contrae, las inversiones privadas también tenderán a reducirse. Como el desarrollo económico es, en gran medida, el reflejo de la acumulación de capital, tanto público como privado, las variaciones de los gastos gubernativos lo afectan en forma decisiva.

Por otra parte, si para estimular las inversiones bastara incrementar la demanda global, nada sería más fácil para acelerar el desarrollo que aumentar permanentemente los gastos del Estado. Pero no es así. Si bien es cierto que el crecimiento de la demanda es una condición necesaria para que aumenten las inversiones privadas, su influencia se ejerce sólo dentro de ciertos límites. Si éstos se exceden, los inversionistas no podrán invertir más aunque lo deseen, pues encontrarán que no hay divisas suficientes, o que falta mano de obra calificada, energía, cemento o cualquiera de los recursos físicos que requiere la formación de capital. Si la demanda crece más que la disponibilidad de esos recursos la consecuencia será una inflación de precios o un déficit en la balanza de pagos, o una combinación de ambos desequilibrios.

También hay que tener presente que los gastos del Estado no son la única causa de los cambios de la demanda interna. Contribuyen a ese proceso las exportaciones y las propias inversiones del sector privado. En virtud de ello, puede ocurrir que en ciertos períodos las condiciones económicas internacionales permitan el crecimiento de las exportaciones a un ritmo suficiente para estimular la ocupación de todos los factores económicos disponibles. En ese caso, el aumento de los gastos del Estado puede crear perturbaciones inflacionarias o de la balanza de pagos más bien que estimular la inversión privada. En cambio, si las exportaciones se reducen de un período a otro, su influencia depresiva sobre la demanda interna puede neutralizarse mediante una política apropiada de gastos fiscales. Igual cosa puede acontecer si se reducen las inversiones privadas. En consecuencia,

/las decisiones

las decisiones del Estado relativas a su nivel de gastos influyen no sólo en el ritmo de desarrollo del país sino también en su estabilidad. Esta - que significa ausencia de inflación, de desequilibrios en la balanza de pagos y de desocupación - repercute a su vez en el desarrollo económico. En una economía muy inestable o afectada por una inflación crónica, las inversiones tienden a disminuir o a bajar su productividad media, lo que no ocurre en una economía sana.

También gravitan sobre el desenvolvimiento económico las decisiones del gobierno relativas a la composición de sus gastos. Dado un volumen total de gastos, mientras mayor sea la proporción destinada a inversiones y menor la dedicada al consumo, más rápido será el desarrollo, no sólo por la contribución directa a la acumulación nacional de capital que ello significa sino además porque las inversiones públicas y privadas son, en cierta medida, complementarias. Por ejemplo, cuando el Estado construye una carretera, una obra de riego o una central hidroeléctrica, por lo general, los inversionistas privados efectúan inversiones complementarias que probablemente no realizarían en ausencia de las facilidades creadas con la instalación de nuevo capital social básico.

El proceso de capitalización depende asimismo muy estrechamente de las decisiones que se tomen en materia de financiamiento de las actividades del Estado. Obsérvense aquí las influencias positivas y negativas. Por ejemplo, en la mayoría de los países latinoamericanos el sector público invierte una mayor proporción de sus ingresos que el sector privado, lo que sugiere que las transferencias de ingreso en favor del sector público por medio de la tributación pueden resolverse en un incremento de la inversión nacional total. Por otro lado, es innegable que la tributación reprime la inversión privada y el efecto puede ser de tal magnitud que al aumentar los impuestos, aunque el Estado invierta todo el incremento, se reduzca la capitalización total.

Es probable, sin embargo, que si la carga tributaria no es excesiva el efecto de la tributación se deje sentir más bien en la orientación de las inversiones hacia los distintos sectores productivos, que en su cuantía total. El papel que en esta materia han desempeñado los aranceles, tanto en América Latina como en otros países, ha sido decisivo. Sin ellos no hay duda que

duda que la proporción de las inversiones totales que se destinó a la manufactura en los últimos 20 años habría sido mucho menor.

En todos los casos en que afecta la rentabilidad relativa de las distintas oportunidades de inversión, la tributación provoca necesariamente una redistribución de los recursos invertidos. Esa rentabilidad relativa puede verse afectada de varias maneras. Por ejemplo, un impuesto cualquiera, aunque sea de tasa única, puede aumentar los costos de las distintas actividades económicas de manera diferente. Los impuestos de seguro social actúan de ese modo porque la proporción de los salarios en el costo de producción varía de producto en producto. Los impuestos también pueden afectar la rentabilidad relativa de las distintas inversiones porque modifican de modo distinto la demanda de los varios productos a que se aplican. Los impuestos indirectos que recaen con una misma tasa sobre una serie de productos distintos modifican sus precios y afectan la demanda de cada uno de ellos según sea la elasticidad-precio de éste. La rentabilidad de las empresas que producen bienes de alto coeficiente de elasticidad-precio, se resentirá más que las que producen bienes cuya demanda es poco sensible a las fluctuaciones de los precios.

Las decisiones del gobierno también repercuten en el desarrollo económico por la influencia que la tributación y la provisión de servicios públicos ejercen sobre la distribución del ingreso. Al modificarse esta última varía la composición de la demanda, pues los bienes que adquieren las personas de altos ingresos no son los mismos que adquieren las de ingresos bajos. La modificación de la estructura de la demanda conduce necesariamente a un cambio correlativo de la orientación de las inversiones.

Un proceso ordenado de desarrollo económico parece requerir una modificación paulatina de la distribución del ingreso. Mientras menos desarrollado es un país, mayores son las diferencias que se observan entre la productividad de los obreros agrícolas y la de los trabajadores que desempeñan ocupaciones no agrícolas. Esto se refleja necesariamente en grandes diferencias de ingresos. A medida que el país se desarrolla, las diferencias de productividad por sectores van disminuyendo cada vez más y lo mismo sucede con el ingreso de los trabajadores respectivos. Puede

ocurrir, sin embargo, que por diversas razones este proceso se vea perturbado y mientras

y mientras la población en general mejora de nivel, algún grupo queda rezagado, restringiendo las posibilidades de crecimiento de toda la economía. El Estado puede en ese caso influir sobre el desarrollo orientando la tributación de modo que la distribución del ingreso deje de ser un obstáculo.

Los efectos de la política gubernamental sobre la distribución del ingreso tienen, además de su acción reflejada sobre las inversiones, una importancia intrínseca. Es algo que ya no se discute la responsabilidad del Estado moderno en cuanto a conseguir una distribución equitativa de los frutos del esfuerzo económico. La aceptación de los impuestos de tasas progresivas, de la gratuidad de la educación pública y de ciertos servicios asistenciales y la condonación general de ciertos impuestos en especial y de los impuestos indirectos en general, son pruebas evidentes del reconocimiento de esa responsabilidad.

El factor más importante que debe tener presente la política del gobierno en esta materia es el conflicto que existe entre los objetivos éticos que implica la distribución del ingreso, por una parte, y la eficiencia en el uso de los recursos, por la otra. En los países donde la mano de obra es abundante y de poca movilidad, es probable que la producción máxima se obtenga combinando en tal forma los factores productivos que parte de la fuerza de trabajo quede desocupada o que le corresponda una remuneración inferior al mínimo necesario para subsistir. Siendo esa situación socialmente intolerable, habría que dar a ese grupo de trabajadores una remuneración mayor que la correspondiente a su productividad, lo que puede provocar una nueva combinación de factores que origine una merma de la producción total.

Por último, las decisiones gubernamentales también pueden pesar sobre el desarrollo económico al influir en la liquidez, es decir, en la disponibilidad de recursos líquidos para financiar las inversiones y las operaciones corrientes de producción. Existen dos mecanismos generales a través de los cuales el gobierno puede influir en la liquidez: mediante su política de crédito y mediante su política de emisiones. Por cierto, ambos mecanismos, cuya manera de actuar es de sobra conocida, están íntimamente ligados entre sí.

Tanto el crédito como las emisiones producen sobre la liquidez efectos a mediano y corto plazo de importancia, aunque suele hacerse referencias más

frecuentes a los primeros. Debido a que a menudo los meses en que se necesita incurrir en mayores gastos no coinciden con aquellos en que se recolectan los impuestos de mayor rendimiento, el sector público absorbe recursos líquidos del resto de la economía en ciertos períodos y los expelle en otros, provocando situaciones alternativas de estrechez y abundancia de liquidez en el sistema. Algo similar ocurre en las transacciones con el exterior. Hay meses en que las exportaciones exceden y otros en que son inferiores a las importaciones. Si los períodos de absorción fiscal y los del comercio exterior coinciden, pueden crearse situaciones afflictivas de caja en el sector privado y presiones sobre el sistema bancario y sobre las emisiones. Si disminuir los medios de pago fuera tan fácil como aumentarlos, tales fluctuaciones estacionales no tendrían mayor importancia; pero no es así en la realidad, y a la postre contribuyen a la inflación y atentan contra la estabilidad. Por otra parte, la falta de una programación cuidadosa de los recursos de caja puede obligar al Fisco a financiar sus gastos pagando tasas de interés superiores a las normales. Siendo el sector público un cliente tan importante del mercado de capitales, no puede desdeñarse su influencia sobre el nivel general de las tasas de interés.

El hecho de que los comentarios precedentes se hayan concentrado en la influencia de las decisiones económicas del gobierno sobre el desarrollo, no quiere decir que se desconozca la que ejerce por otros medios. En realidad, todo lo que hace el gobierno influye a la larga en el desarrollo. Considérese la educación. Por una parte, este tipo de servicios exige recursos productivos que, de no emplearse en educación, podrían utilizarse en otra cosa, como mejorar los transportes o el régimen alimenticio. La educación, en consecuencia, se disputa con otras actividades útiles los limitados recursos productivos con que cuenta cada país. Por otro lado, el progreso económico exige personal especializado en distintos campos en cantidad determinable dentro de límites razonables, y ese personal requiere a su vez una verdadera pirámide de estudiantes en los distintos grados de la enseñanza. Necesita, además, de ciertas actitudes generales frente al trabajo y a la ley y, en general, un mínimo de racionalismo. Todas estas actitudes son, en gran parte, resultantes del sistema educacional.

La educación no ocupa un lugar excepcional en lo que se refiere a la

/interdependencia mutua

interdependencia mutua con el desarrollo económico. Otro tanto ocurre con la salud pública. Es ilusorio, por ejemplo, pensar que un país muy poco desarrollado pueda alcanzar iguales patrones sanitarios que un país altamente desarrollado, pero es evidente que las deficientes condiciones sanitarias en que se desenvuelve la vida en algunos países insuficientemente desarrollados contribuyen a mantener una productividad baja.

3. Necesidad de un método de elaboración de la política del gobierno

Según se vio, existe una estrecha interdependencia entre las decisiones de un gobierno y el desarrollo del país, empleando este concepto en su sentido más amplio. Tal interdependencia es muy compleja, pues los mismos factores que producen un efecto en determinado sentido, más allá de cierto límite producen otro de sentido diverso. Además, la influencia de un factor aisladamente considerado puede ser totalmente distinta de la que ejerce al actuar en conjunción con otros.

Dada esa complejidad, resulta imposible una acción pública de eficacia máxima recurriendo sólo al buen sentido y a la inspiración para tomar las decisiones. En el pasado bastaban esas virtudes, pues las responsabilidades del gobierno eran limitadas. En la actualidad hay que completarlas con métodos que permitan establecer que los objetivos perseguidos son claros, realistas y compatibles entre sí, y que también son compatibles y más eficaces las medidas adoptadas para materializarlos. No existe método alguno para seleccionar objetivos de naturaleza ética ni emitir juicios de valores invariablemente correctos, de modo que lo único que se pretende es lograr la aplicación de un sistema que, dentro de una orientación socio-política y ética determinada, cualquiera que ella sea, haga posible concretar los objetivos y los medios sin caer en incompatibilidades.

Determinar la política pública en departamentos estancos, considerarla como una suma de partes autónomas, siendo así que es un conjunto de factores interdependientes y delicados, equivale a disminuir el ritmo de crecimiento y a aumentar la inestabilidad. No es necesario buscar ejemplos de contradicciones en campos que a primera vista no parecen relacionarse entre sí para poner de manifiesto el precio que se paga por la costumbre de tomar

/decisiones aisladas

decisiones aisladas en las distintas actividades. Los ejemplos abundan aun dentro de las propias funciones económicas: hay obras de riego en las que se construyen los canales principales, pero no los de distribución; hay planes de fomento industrial sin el correspondiente desarrollo de las fuentes de energía; hay carreteras pavimentadas donde no existe tráfico automotor; hay planes de subsidios para distribuir el ingreso en un sentido junto a sistemas tributarios que lo distribuyen en sentido contrario; hay planes de estabilización monetaria junto a fuertes déficit fiscales, y hay planes de desarrollo agrícola sin vinculación con los de desarrollo de los transportes.

Las contradicciones también son frecuentes en campos más alejados los unos de los otros: hay programas de desarrollo industrial que llevan a cabo los organismos económicos respectivos sin los correspondientes programas de formación de mano de obra especializada que debieran propiciar las autoridades educacionales; hay construcciones de hospitales sin preparar paralelamente el personal de enfermeras; hay costosos programas de investigación agrícola sin los equivalentes servicios de extensión; hay nuevas leyes y responsabilidades tributarias y no hay adaptación de la maquinaria administrativa para hacer cumplir esas leyes.

Inconsecuencias como las mencionadas se pueden citar por cientos. Se ha llegado a pensar en algunos círculos que son inherentes a la naturaleza de la función pública, y en esa medida han contribuido al descrédito de ésta y a una actitud de desconfianza frente al funcionario.

En realidad, los defectos que en muchas partes se observan en la concepción y el cumplimiento de las decisiones del sector público son, en buena medida, consecuencia del retraso con que se han perfeccionado sus métodos de acción frente a la velocidad con que se han expandido las tareas que ha de cumplir. Felizmente, en los últimos años tanto la ciencia económica como la técnica administrativa han realizado progresos que pueden servir para colmar esa brecha, aunque algunos de ellos se encuentran todavía en la etapa experimental, no pudiendo afirmarse si alguna vez llegarán a ser instrumentos efectivamente útiles. En las páginas que siguen se analizan algunos de tales progresos.

/II. EL PRESUPUESTO

II. EL PRESUPUESTO PÚBLICO COMO REFLEJO DE LAS DECISIONES

DE POLÍTICA PÚBLICA

1. Defectos de la concepción tradicional del Presupuesto

Se dijo que todas las decisiones de un gobierno que envuelven una transacción financiera, se registran o deben registrarse en el documento presupuestario. En tal sentido, es éste un conjunto de cuentas que reflejan las acciones que se intenta realizar en un período determinado. Por otra parte, el presupuesto es también el mecanismo por el cual se adoptan las decisiones reflejadas en dichas cuentas.

Estas decisiones pueden relacionarse con tres tipos de consideraciones, que influyen tanto en el mecanismo o proceso presupuestario como en las cuentas, presupuesto propiamente dicho, a saber: los criterios de selección de los objetivos que se persiguen con la acción propuesta, las normas para juzgar la eficiencia en el cumplimiento de los objetivos, y los métodos de control contable de la acción gubernamental.

Por razones históricas que no es del caso recordar aquí, en la mayoría de los países el proceso presupuestario no está suficientemente vinculado a los criterios de selección de los objetivos perseguidos por la acción pública ni a los patrones de eficacia de los procedimientos. Lo mismo ocurre con las cuentas que forman el documento presupuestario. Las cuentas sobre todo se han concebido teniendo presente nada más que la necesidad de asegurar un registro contable que facilite la ejecución de la política pública dentro de los marcos legales establecidos. Por este motivo, las mayores deficiencias que se observan tanto en el proceso como en el documento presupuestario se relacionan con la selección de los objetivos y en el juicio sobre la eficiencia de los métodos. Sin embargo, en algunos casos también se advierten serios defectos en la utilidad de las cuentas como instrumento de contabilidad.

En América Latina los organismos estatales autónomos se han multiplicado con suma rapidez y en la mayoría de los casos sus presupuestos se excluyen del presupuesto general. Algo parecido ocurre en algunos países con las llamadas cuentas o fondos especiales y con los organismos de seguro social. En otros casos los ingresos y gastos de cuentas especiales se incluyen en el presupuesto sin la debida consolidación, lo que se presta a interpretaciones erróneas sobre la cuantía del total de ingresos y gastos y sobre su destino.

Otro defecto serio de las cuentas en lo que se refiere a su utilidad como instrumentos de control contable es la carencia de un presupuesto de caja. En realidad, para cumplir bien esta función, el sector público debería contar con el mismo tipo de cuentas que utiliza cualquiera gran empresa particular bien organizada, incluyendo una cuenta patrimonial.

Que el documento presupuestario muestre sólo lo que el gobierno intenta comprar y no lo que intenta realizar es consecuencia de que se haya insistido en su papel contable. La mayoría de los presupuestos fiscales de los países latinoamericanos son largas listas de bienes y servicios que el gobierno queda autorizado para adquirir. Basarse en esas listas para definir lo que se intenta realizar con esos bienes y servicios suele ser tarea difícilísima y, en muchos casos, posible sólo a costa de estimaciones y supuestos más o menos aleatorios. Es verdad que siempre se indican con cierta precisión los organismos o las instituciones estatales que realizarán esos gastos, pero cada uno de ellos suele tener responsabilidades complejas y a veces sin conexión con las tareas u objetivos implícitos en su designación. Por ejemplo, los organismos de la defensa nacional suelen tener responsabilidades educacionales que, para los propósitos de análisis, han de considerarse separadas de las tareas propiamente de defensa. También es muy frecuente que los llamados organismos de fomento ejerzan funciones reguladoras que poco tienen que ver con el fomento. Pero los presupuestos no precisan con el detalle suficiente la medida en que los servicios comprados por esos organismos se destinan a una u otra función.

Si la preocupación por la eficiencia con que se llevan a cabo las tareas que incumben al gobierno fuera mayor, tanto el proceso como el documento presupuestario tendrían que ser diferentes. Habría que atender principalmente a lo que el gobierno hace o intenta hacer, definiendo cuidadosamente las distintas tareas y asignando a cada una los gastos que, directa o indirectamente, le corresponden, siguiendo el modelo de la contabilidad de costos de las empresas privadas.^{2/} Además, sería preciso elaborar un conjunto de normas sobre productividad que sirvieran como elementos de

^{2/} Este sistema se ha introducido en algunos países con los presupuestos por subfunciones (programme budget) y presupuestos por actividad (performance budget).

juicio y se complementarían con procedimientos e informes para comprobar la medida en que las tareas realizadas se van cumpliendo de acuerdo con esas normas.

Por lo general, las críticas a la falta de atención a la eficiencia de las operaciones de los gobiernos se concentran en los costos, siendo así que la falta de un procedimiento que permita comparar las desventajas y los beneficios de cada una de las actividades del sector público con las desventajas y beneficios de cada una de las demás, tiene posiblemente una influencia mucho más perjudicial. Sin duda los costos son un factor importante que siempre hay que tener en cuenta, pero en el caso del sector público existen también otros que son tanto o más fundamentales. Por ejemplo, si con las inversiones del Estado se persigue aumentar el producto nacional, puede ser más fácil conseguirlo destinándolas a la construcción de centrales hidroeléctricas que a habitaciones, que desde ese punto de vista aquéllas serían más eficientes que éstas. Elegir mal entre estas dos alternativas puede resultar más dañino que la negligencia en materia de costos. En la mayoría de los casos la composición de los gastos, es decir la selección de las tareas que el gobierno emprende, es el resultado de la inercia o de la rutina, de la negociación política, de las influencias de los grupos, de la habilidad y del entusiasmo de algunos funcionarios, y de tantos otros factores que de ninguna manera pueden servir para seleccionar racionalmente esas actividades. En realidad, sin pecar de exageración puede afirmarse que la falta de un procedimiento racional para fijar un orden de prelación de las distintas actividades constituye uno de los defectos más serios de las prácticas presupuestarias que hoy se aplican en América Latina.

Algunos funcionarios de los servicios de presupuesto de los países latinoamericanos muestran cierto pesimismo en cuanto a las posibilidades objetivas de reformar los sistemas de selección de las actividades del Estado de modo que éstas permitan alcanzar los máximos resultados. Ese pesimismo es en cierto modo justificado y de raíces hondas. Por ejemplo, la costumbre de muchos países de distribuir los fondos para construcción de carreteras de acuerdo con la fuerza de la representación parlamentaria de cada región es, en parte, consecuencia de un sistema electoral que atribuye excesiva importancia a la naturaleza regional de la representación política.

/Pero también

Perc también influye y en grado sustancial la falta de un método que les indique a los parlamentarios y a los políticos en general cuál es el precio que hay que pagar por construir una carretera de A a B en lugar de tenderla de C a D, o por levantar un hermoso edificio público en vez de construir un sistema de avenamiento en una zona pantanosa.

Los métodos y las clasificaciones presupuestarias en uso revelan otros defectos de naturaleza económica que también es necesario remediar. Así, las decisiones sobre ingresos y gastos públicos se toman prestando muy poca atención a los efectos globales que puedan ejercer sobre la estabilidad monetaria. En los debates que estos asuntos promueven priman la mayoría de las veces las impresiones y la filosofía política de los participantes. Antecedentes tan importantes como la situación probable de la balanza de pagos y la disponibilidad de alimentos pocas veces se tienen en cuenta. La mejor manera de evaluar estas influencias consiste en elaborar un presupuesto nacional que estipule cuáles pueden ser la magnitud probable de los gastos privados de consumo y de inversión, los ingresos y egresos derivados del comercio exterior, el volumen de producción de bienes y servicios, y el nivel de ocupación. En muchos países desarrollados, los presupuestos nacionales son una herramienta de uso difundido, pero en América Latina prácticamente se les desconoce.

Esa herramienta de análisis económico puede ser útil asimismo para corregir otro defecto grave, como es la desconexión entre la política de ingresos y la de gastos. Comúnmente los gastos se fijan sobre la base de los ingresos que se espera obtener con el sistema tributario existente, el que se modifica en la medida necesaria cuando los egresos efectivos resultan mayores que los ingresos. Mas sea por deficiencias de los métodos de cálculo que se aplican o por otros motivos, muchas veces se hace necesario introducir reformas tributarias fuera de la época de discusión del presupuesto, con lo que la coordinación que debe existir entre la política de gastos y la de tributación se debilita. Desde el punto de vista contable, esa coordinación existe, puesto que en su mayoría las modificaciones de las bases tributarias se inspiran en la necesidad de cubrir los gastos, pero cuando ambas decisiones se toman independientemente se puede incurrir en inconsecuencias de carácter económico. Es fácil demostrar este aserto

/recordando que

recordando que un gobierno puede determinar sus egresos, pero no sus ingresos. En efecto, un gobierno puede fijar las tasas tributarias y definir sus bases de aplicación, mas no puede determinar la "magnitud" de éstas, magnitud que depende de la intensidad de la actividad económica y del nivel de precios, y estas dos variables están influidas de un modo significativo por la política de gastos del sector público. En realidad, mientras más gasta el gobierno más ingresos obtiene, aunque, por cierto, los mayores ingresos inducidos por los gastos suelen superar a los egresos. Es esta interdependencia de gastos e ingresos lo que hace aconsejable tomar ambas decisiones simultáneamente. También hay que tener presente que los tributos gravitan sobre la capacidad del gobierno para adquirir en el mercado determinada cuantía real de bienes y servicios. Como consecuencia de la traslación de los impuestos, el gobierno no está totalmente eximido de pagarlos. Puede, por ejemplo, no pagar los correspondientes a las importaciones efectuadas directamente por sus organismos, pero al adquirir bienes producidos en el país con materiales importados no puede evitar el mayor precio causado por el impuesto aduanero. De esta suerte los esfuerzos por aumentar los ingresos tributarios pueden disminuir el poder de compra real de las disponibilidades financieras con que cuenta para cubrir sus gastos.

Por otra parte, los métodos de elaboración de los presupuestos y las clasificaciones presupuestarias no permiten prever con exactitud el efecto probable de la política de ingresos sobre la economía. Desde un punto de vista práctico, una de las cuestiones de mayor interés es determinar quiénes pagan realmente los impuestos. Por lo general, este problema se reduce a saber si los principales contribuyentes son las personas de altos ingresos o si, por el contrario, son las de ingresos bajos. De allí que las clasificaciones presupuestarias indiquen a veces la cuantía de los impuestos directos e indirectos. Pero tan importante como lo anterior es saber la forma en que se distribuye la carga tributaria entre los distintos sectores productivos. En muchos países suele sostenerse que la agricultura, verbigracia, no soporta de un modo equitativo la carga, pero estas afirmaciones se basan en antecedentes incompletos sobre la tributación explícita y no consideran para nada la tributación encubierta. Por ejemplo, las tasas sobre la renta agrícola pueden ser inferiores a las que gravan las

/rentas de

rentas de otras actividades, pero puede ocurrir que la tributación a los insumos agrícolas compense o más que compense esa ventaja.

Todavía más, los presupuestos suelen distinguir entre gastos corrientes, gastos de inversión y gastos de transferencia, pero muchas veces agrupan en un solo conjunto lo que son inversiones reales, como adquisición de maquinaria, con las inversiones financieras, como la compra de edificios o de acciones antiguas, o aportes de capital a organismos autónomos estatales. Estos antecedentes sobre la distribución de los gastos nunca se completan con los relativos a la forma cómo los tributos gravan actividades típicamente de inversión o típicamente de consumo. No siempre es fácil hacer esta distinción y, además, son muchos los impuestos que es imposible asignar a tal o cual actividad. Sin embargo, aunque no sea posible discernir toda la carga tributaria la comparación de los cambios que a lo largo del tiempo experimenta la parte asignable y que afecta a cada una de aquellas actividades, es de utilidad para orientar la política económica.

Finalmente, por lo general, los métodos presupuestarios en uso no permiten programar la distribución de los ingresos y de los gastos efectivos a lo largo del año. En la mayoría de los países latinoamericanos los ingresos corrientes se recaudan en épocas más o menos fijas, al paso que los egresos efectivos se distribuyen de un modo más regular. Esas discrepancias tienden a crear aflictivas situaciones de caja y obligan al Tesoro a recurrir al crédito bancario, incurriendo así en costos innecesarios o creando perturbaciones en el mercado monetario.

2. Requisitos del procedimiento presupuestario para la asignación óptima de los recursos

En las páginas precedentes se delinearón los principales defectos que caracterizan tanto al procedimiento de elaboración presupuestaria como al documento presupuestario propiamente tal. En las que siguen sugiérense procedimientos para reducir o eliminar esos defectos, destinando la presente sección a los referentes a los procedimientos y la siguiente, a los que pueden mejorar el documento presupuestario.

La condición más importante que debe cumplir el método presupuestario es la de elaborar el presupuesto anual de acuerdo con un programa nacional de desarrollo económico de mediano plazo. Un programa de este tipo suele

/interpretarse mal

interpretarse mal en varios sentidos. Algunos piensan que consiste en fijar una serie de metas inflexibles elaboradas para justificar una creciente intervención directa del gobierno en las actividades privadas; creen otros que se trata sólo de cuantificar inversiones, de modo que, sin desconocer su importancia, le asignan un papel relativamente secundario en la acción pública, puesto que, según dicen, ésta debe cumplir funciones de naturaleza político-social quizá más importantes. Pero en realidad, un programa de desarrollo ni es exclusivamente la fijación de metas rígidas, ni es sólo un conjunto de proyectos de inversión; es ante todo el resultado de un proceso de selección de metas consiguientes y realistas, por una parte, y de medios eficaces para conseguirlas, por otra, y que se lleva a cabo con arreglo a los principios de la filosofía política general del gobierno, cualquiera que ella sea. A medida que se van definiendo las metas y los medios que reúnen esas condiciones van apareciendo con claridad las relaciones de lo económico con lo político, lo social y lo administrativo; se van delineando con caracteres más nítidos los campos en que la actividad pública y la privada son respectivamente más eficaces y, en general, se van construyendo las bases para tomar decisiones más racionales y menos improvisadas.

Al determinar los medios necesarios para alcanzar las metas propuestas, la política económica que ha de adoptar el sector público queda bastante bien definida en el sentido de que los objetivos que con ella se persiguen se aclaran y muchas veces se cuantifican. En un programa pueden dilucidarse cuestiones de tanto interés político como la distribución de los ingresos, la medida en que es posible redistribuirlos sin lesionar la estructura institucional, la manera cómo habría que modificarla, o el grado en que esa redistribución puede provocar un descenso, o un aumento de la producción.

Todavía más, sin tener en cuenta la actividad económica general es imposible, según ya se dijo, aclarar asuntos como la determinación del nivel del ingreso y de los gastos públicos, que son los que actualmente más preocupan a los encargados de elaborar el presupuesto. Se necesita, en consecuencia, estimar el valor del producto bruto, valor que, en parte, dependerá de los planes de desarrollo a mediano plazo que se haya propuesto para realizar el país.

/Y sin

Y sin ese plan de desarrollo general tampoco puede cumplirse con la eficiencia deseable, la tarea de distribuir los ingresos entre las distintas actividades públicas que se los disputan. Por ejemplo, si se carece de un programa que señale las vías de transporte más urgentes, se corre el peligro de que los fondos para caminos se distribuyan sin tener en cuenta las necesidades de la producción agropecuaria.

El procedimiento que generalmente se aplica al elaborar el presupuesto total del gobierno consiste en combinar los presupuestos parciales que prepara cada ministerio, pero sin distinguirlos por funciones ni relacionarlos con los problemas a mediano plazo. Lo aconsejable es que cada ministerio u organismo independiente prepare los presupuestos a mediano y corto plazo que le correspondan clasificándolos por funciones; así, por ejemplo, si existe un ministerio de educación y justicia, el respectivo presupuesto debería indicar por separado lo correspondiente a educación y lo correspondiente a justicia.

Cada uno de los presupuestos funcionales debe reflejar la parte de las metas establecidas para un plazo mediano (5 ó 6 años) que se intenta realizar en el término de un año. Si el ministerio de educación pretende proveer el año próximo servicios educacionales para un número cualquiera de escolares, ese objetivo debe ser parte de una meta educacional establecida a varios años plazo. Las ventajas de este tipo de apreciación del futuro residen, por un lado, en que permite darse cuenta en qué medida las metas anuales son o demasiado ambiciosas o demasiado restringidas, y por otro lado, en que llama la atención hacia la posible necesidad de seguir métodos nuevos que permitan utilizar los recursos disponibles de modo que se alcancen los objetivos propuestos. Por ejemplo, hay países donde no se atiende a gran parte de la población escolar y donde el crecimiento demográfico es muy rápido. Los planes a mediano plazo podrían indicar que sólo una transformación de los métodos educacionales permitiría alcanzar la meta de servir a toda la población escolar dentro de un término prudente.

Por razones de facilidad de funcionamiento no parece aconsejable definir un número excesivo de funciones. Quizás fueran suficientes unas seis o siete dentro de cada una de las tres grandes categorías de la administración, de la labor social y de la economía. Sin embargo, dentro de cada presupuesto

/funcional conviene

funcional conviene distinguir las subfunciones debido a que las funciones no son homogéneas y a que las subfunciones son complementarias. No da lo mismo, por ejemplo, destinar 50 ó 20 por ciento de los recursos para educación a las universidades, como no se puede, en materia de salud, dedicar indiferentemente cualquier porcentaje a la atención materno-infantil o a la epidemiología: la eficacia de los esfuerzos epidemiológicos depende, en parte, de cómo se trabaje en otros campos de la salud pública. Igual cosa ocurre en la educación y en los demás campos de la actividad gubernamental.

La característica principal de la subfunción reside en que las tareas que comprende pueden expresarse en unidades de funcionamiento o de medición homogéneas. Se pueden sumar todos los años escolares de nivel primario, pero no se pueden sumar esos años con los de nivel universitario; se pueden sumar todas las hectáreas que se intenta incorporar al cultivo por medio de obras públicas, pero no se pueden sumar esas hectáreas con los mayores rendimientos que se espera obtener merced a los esfuerzos de investigación y extensión. La homogeneidad de la unidad de medición es determinante para agrupar las actividades por subfunciones.

Cada uno de los presupuestos por subfunciones está formado por un número variable de presupuestos por actividad (performance budget). Entiéndese por actividad un conjunto de tareas semejantes que han de realizarse para alcanzar la meta de una subfunción. Ejemplos de presupuestos por actividad dentro de la subfunción de educación primaria o elemental, pueden ser los de construcción de locales escolares, de formación de profesores, de adquisición de materiales de enseñanza, etc. La principal finalidad que cumplen estos presupuestos es la de determinar los costos reales y financieros que implica alcanzar las metas establecidas. Son, en cierto modo, la base de una contabilidad pública de costos basada en el uso eficiente de los recursos.

En muchos casos los presupuestos por actividad se elaboran a base de unidades más pequeñas constituidas por proyectos. Así, un presupuesto de riego debe estar formado por proyectos de inversión en obras específicas de riego. En todos esos casos, los proyectos constituyen el instrumento fundamental para evaluar la eficacia con que se asignan los recursos.

/La elaboración

La elaboración de proyectos es una costumbre establecida en todos los países dentro de aquellas actividades que, como las obras públicas, no pueden funcionar sin ellos. Con todo, esa costumbre adolece en la actualidad de dos defectos fundamentales. En primer término, rara vez se cuantifican los beneficios que se espera obtener con cada proyecto y rara vez se preparan más proyectos que los que se espera poder realizar con los recursos disponibles. Sin el cálculo de esos beneficios y sin tener otros proyectos que sirvan de punto de comparación es muy difícil decir si los recursos disponibles se utilizarán de un modo óptimo.

La pirámide de categorías presupuestarias aquí propuesta y que va del proyecto al presupuesto por actividad y de allí al subfuncional y al funcional, culmina con el presupuesto consolidado del sector público el que, a su vez, pasa a formar parte del Presupuesto Económico Nacional, que incluye las actividades del sector privado. Esta pirámide no tiene sólo un valor formal, aunque si no se respetan las normas esenciales para su construcción, se transforma en una elegante pero inútil vestimenta.

Entre esas normas, las fundamentales son una correcta definición de las actividades dentro de cada subfunción y la cuantificación de las metas correspondientes en términos reales. Hay que saber cuántos kilómetros de carreteras de cada tipo se piensa construir, qué atención médica ha de darse a los lactantes, cuántos metros cúbicos de agua potable se van a suministrar. Además, es indispensable conocer con la máxima exactitud los costos unitarios reales y financieros de la realización de cada una de las metas señaladas. Por último, dentro de cada ministerio y en cada plano deben existir criterios que permitan decidir qué actividad es preferible a otra cuando no se puede realizarlas todas y cuál es la combinación más satisfactoria de las distintas actividades dentro de una subfunción y de las subfunciones dentro de cada función, y en la oficina central del presupuesto o en la oficina central de programación han de existir criterios para comparar las funciones entre sí.

Los criterios de decisión o de prelación no son fáciles de establecer, sobre todo cuando la realización de una actividad o función determinada envuelve beneficios y costos intangibles o subjetivos. Esta dificultad es casi insuperable cuando se trata de comparar cierto tipo de funciones. Por ejemplo, es casi imposible utilizar criterios objetivos para decidir qué es preferible, si gastar más en educación y menos en salud, o a la inversa. Sin embargo,

/decisiones de

decisiones de este tipo son inevitables y constituyen la esencia de la tarea de los autores de los planes. La dificultad es mucho menor si se trata de comparar subfunciones. Por ejemplo, si los objetivos últimos de la función de la salud pública es la de rebajar los índices de mortalidad y morbilidad, en circunstancias determinadas se puede conseguir una reducción mayor por unidad de recurso empleado si se da más importancia a la epidemiología que a las enfermedades de la vejez.

Por lo general, si bien es cierto que los organismos ejecutores son por lo general los más capacitados para comparar las ventajas relativas de las actividades y subfunciones, no ocurre lo mismo con las funciones. Es imposible que el ministerio de obras públicas pueda expresar un juicio objetivo sobre si su función es más importante que la del ministerio de agricultura. Esa tarea debe corresponder, ya sea a la oficina central del presupuesto o a la oficina central de programación, o cualquiera que esté en condiciones de apreciar objetivamente el panorama general del país.

La oficina central debe indicar a cada organismo funcional la cuantía de los recursos dentro de los cuales habrá de encuadrar sus planes específicos. Para ello cuenta con muchos elementos de juicio que se originan, por un lado, en el plan general de desarrollo y, por otro, en las informaciones sobre costos y necesidades que recibe de los organismos ejecutores.

El plan general le indicará a la oficina central la cuantía total de recursos productivos de que podrá hacer uso el país durante el período de duración de aquél (5-6 años) y la parte de esos recursos que podrá canalizarse a través del sector público. Le indica también cuál es el estado sanitario del país, el estado de la educación en los distintos planos y la medida en que habrán de crecer las necesidades de estos servicios en el futuro. Por otro lado, los organismos funcionales deberán decirle qué patrones de salud y educación pueden considerarse satisfactorios dado el nivel de desarrollo del país, y proponerle plazos mínimos, medios y óptimos para conseguir esos patrones. Con toda esa información, la oficina central podrá formarse un juicio más objetivo respecto a la cuantía de los recursos que conviene destinar a cada función.

La necesidad de contar con criterios de prelación se hace sentir en todos los niveles de la elaboración presupuestaria. Por ejemplo, en el

caso de los presupuestos por actividad, habrá que precisar si conviene más construir locales escolares o acelerar la formación de profesores.

Los criterios de prelación son elementos objetivos de juicio para escoger entre actividades que compiten entre sí. Pero, según se hizo notar antes, existen también relaciones de complementariedad, aun entre las funciones que pueden parecer más desconectadas. La preparación de los presupuestos fiscales teniendo en cuenta un programa general de desarrollo contribuye a asegurar que las actividades complementarias se combinen en las debidas proporciones. Sin embargo, no lo logra del todo, de donde la necesidad de recurrir a la coordinación interministerial o interdepartamental. Las comisiones mixtas formadas por representantes de distintos ministerios y que trabajan durante todo el período de elaboración del presupuesto parecen ser el mecanismo más efectivo para conseguir esa coordinación.

La adopción de los métodos aquí propuestos puede exigir en muchos casos modificar los procedimientos parlamentarios relacionados con el presupuesto. El defecto que parecería más urgente corregir es la falta de contacto sistemático entre los elaboradores del presupuesto y los miembros de las comisiones presupuestarias del Congreso. Esta falta de contacto hace difícil que esas comisiones actúen con pleno conocimiento de las razones que se han tenido en cuenta al proponer los ingresos y gastos llamados a conocer.

También existe la costumbre generalizada de tener comisiones de hacienda pública separadas de las comisiones de presupuesto. En cierto modo, ello corresponde a la costumbre aquí criticada de no considerar simultáneamente la política de ingresos y gastos cuando se elabora el presupuesto. Si esta costumbre se corrigiera, sería indispensable mantener una sola comisión mixta permanente de hacienda y presupuesto.

Por último, las asignaciones presupuestarias suelen aprobarse por partidas, manera que se concilia bien con los sistemas presupuestarios en que el énfasis recae en lo que los gobiernos compran y no en lo que hacen. Convendría modificar este sistema y votar las asignaciones por actividades, que de otro modo todo el análisis de prelación y todo el esfuerzo de coordinación resultarían vanos.

3. Requisitos del documento presupuestario para ser una herramienta útil de política económica

El documento presupuestario cumple la función de transmitir, sea mero proyecto, sea como ley anual, informaciones acerca de los planes y actividades que desarrollará el gobierno y de los recursos financieros y materiales de que se dispondrá. Es, en buenas cuentas, un instrumento de comunicación de ideas.

Para que cumpla este cometido, es indispensable darle una presentación y un ordenamiento apropiados. Muchas veces, por defectos de presentación, los objetivos del gobierno no son apreciados con claridad por la opinión pública y los legisladores. Un presupuesto mal estructurado, sin los detalles necesarios que no abarque a todo el sector público y que no especifique las inversiones a corto y largo plazo, puede dejar en la obscuridad los programas de acción elaborados y, a la postre, frustrar sus resultados.

Para fijar los requisitos que debe cumplir el documento que contiene un presupuesto elaborado teniendo en cuenta las consideraciones antes apuntadas, es preciso examinar quiénes necesitan conocerlo.

El presupuesto debe ser conocido, en todos sus alcances y significación, en primer lugar, por las autoridades superiores del poder ejecutivo y por el parlamento. A ellas incumbe la responsabilidad de concebir la política gubernamental a corto, medio y largo plazos y de dar al presupuesto su orientación. Es obvio que el documento presupuestario debe ser claro y preciso, de modo que esas autoridades puedan imprimirle a su gestión diaria y a largo plazo la orientación adecuada a los objetivos tenidos en vista. Debe también satisfacer las necesidades de información de los parlamentarios, a quienes corresponde la revisión de los planes y la autorización definitiva para llevarlos adelante, suprimirlos, restringirlos o ampliarlos. El documento debe permitir al parlamentario apreciar la influencia que puede ejercer una decisión suya en cuanto a aumentar o disminuir un gasto cualquiera, y comprender en qué medida al modificarlo sin alterar otro conexo, puede destruir todo un programa. Piénsese, por ejemplo, en las consecuencias que tendría la decisión de economizar

en la partida "adquisición de materiales" de un plan encaminado a dar educación a 100 nuevos alumnos, y por la cual decisión se impidiera comprar los 100 bancos que se requerirían. Supóngase todavía un plan sanitario concebido para atender a 50 nuevos enfermos: si se autorizara sólo la adquisición de la mitad de las camas necesarias, se frustraría todo el plan y el gasto que se hubiese autorizado para medicamentos, horas-médico, etc., no podría utilizarse reproductivamente. En cambio, en un presupuesto por subfunciones y por actividades, las consecuencias de las decisiones parlamentarias surgen con toda claridad, puesto que es posible fijar la contribución de cada gasto programado.

También el documento presupuestario debe proveer de información detallada a los funcionarios públicos, que son los encargados de llevar a la realidad los programas. El programa es como una carta de navegación que en manos de un buen director ejecutivo podrá traducirse en acción inteligente. El jefe de cada repartición administrativa debe encontrar en el documento presupuestario una descripción de las funciones que le competen, una especificación cuantitativa de las metas perseguidas, una estimación de los recursos humanos y materiales disponibles, y una apreciación del dinero con que podrá adquirir los recursos necesarios, todo ello clasificado separadamente por funciones y subfunciones.

El documento presupuestario debe satisfacer además las necesidades de información de los organismos contralores. Ha de señalar, por ejemplo, quién es el responsable del manejo de los fondos del Estado en cada servicio público. Para ello, debe detallar los antecedentes de manera que se facilite la identificación de los responsables en casos de fraude o malversación de fondos nacionales y la fijación de las partidas interesadas. Los documentos presupuestarios se presentan en la actualidad en forma de libros de cuentas en que figuran los organismos que gastan los fondos públicos y las diversas partidas de gastos clasificadas según su objeto. Sobre la base de ellos, los organismos fiscalizadores abren los libros en que se van registrando cada uno de los gastos autorizados a cada entidad y a medida que se realizan, para impedir que los organismos se excedan del máximo fijado a cada partida. El presupuesto por subfunciones no es un sustituto de las costumbres legales corrientes y por ello no exige la eliminación de los datos y clasificaciones que se usan en la actualidad para la fiscalización contable.

/Por último,

Por último, el documento presupuestario debe ser accesible al público. El contribuyente debe saber que los dineros que aporta al erario se están utilizando convenientemente; el empresario privado necesita conocer, para el manejo de su empresa, la actitud que asumirá el Estado frente a ella, la demanda que creará para sus productos y otros factores que pueden influir en su propia conducta; el simple ciudadano necesita conocer los planes que le interesan en el campo de la educación, la salud, la previsión, etc.

El documento presupuestario debe, pues, llenar todos estos requisitos. Ello importa un gran vuelco en la presentación tradicional, que está determinada por la idea de fiscalización y es completamente ajena a las nociones de prelación y eficiencia. El presupuesto por subfunciones orienta el interés hacia la eficiencia de la acción gubernativa y hacia las cosas que se harán, de manera que crea requisitos de información mucho más vastos.

El presupuesto moderno ha dejado de estar constituido exclusivamente por una lista de partidas de gastos y de cuentas de ingresos. Lo forman, además, volúmenes que contienen respectivamente los presupuestos a mediano o largo plazo, el presupuesto fiscal anual y anexos con los presupuestos de las instituciones autónomas y los presupuestos de recursos reales. Sólo el presupuesto fiscal anual o presupuesto del gobierno central se aprueba como ley; los restantes tienen carácter informativo.

El volumen que contiene el presupuesto a mediano o largo plazo debe iniciarse con una exposición sobre las características del plan de desarrollo económico nacional a mediano plazo, detallando las metas del ingreso por habitante, los objetivos de producción por sectores principales, la distribución de la producción entre consumo, inversión y exportación y, en general, todos los elementos que permiten identificar la naturaleza del plan. Han de enunciarse a continuación las principales dificultades que habrá que resolver para alcanzar los objetivos propuestos y el conjunto de medidas propuestas para superarlas, y que constituirán el armazón de la política gubernativa a mediano plazo.

En caso de existir un plan de desarrollo en ejecución, se debe señalar la forma en que se está cumpliendo, las razones de los fracasos, los cambios de orientación que haya sido necesario introducir y, en general, todos los elementos de juicio que permitan al Congreso y a la opinión pública juzgar la eficiencia con que se lleva a cabo la política establecida y los efectos que su aplicación produce.

Ha de indicarse en seguida el papel que representará el sector público en la realización de las metas nacionales de desarrollo, y se hará una exposición que contenga el diagnóstico de cada una de las principales funciones públicas, un detalle de los patrones o niveles de actividad que se consideran satisfactorios y de las metas que se intenta lograr a mediano plazo dentro de cada una de esas funciones y de las subfunciones más importantes. En todo caso, habrá que señalar los insumos reales que deberá adquirir el sector público para materializar las metas propuestas, especialmente de aquellos que, como la mano de obra especializada y las divisas, pueden constituir un factor limitante. Han de indicarse asimismo los costos monetarios respectivos del programa a mediano plazo, agrupándolos según sean de gestión o de inversión. Finalmente, habrá que explicar en qué medida el aparato administrativo del sector público es capaz de llevar a cabo el programa propuesto, cuáles son las medidas de readaptación recomendables en caso de no serlo y, en general, cuál es el plan de racionalización previsto para el período.

Relacionándolo con el de realizaciones a mediano plazo, se puede presentar en seguida el plan de financiamiento del sector público. Se indicarán las actividades productivas y los grupos de personas - calificadas por su nivel de ingreso - que harán las contribuciones más importantes, y los mecanismos tributarios que se piensa utilizar para la transferencia de fondos, las razones que se han tenido en vista para elegir ese tipo de instrumentos y los que se podrían utilizar en su lugar. Habría que examinar en seguida, las líneas generales de la influencia que puede ejercer la política propuesta sobre las condiciones financieras en que se desenvuelve el sector privado, para lo cual habría que proyectar lo que se designa con el nombre de presupuesto nacional de fuentes y usos

de fondos de inversión, que contiene una estimación de las necesidades de fondos de toda la economía y los recursos con que se podría contar.

En este mismo documento debe incluirse, con todo detalle, el presupuesto de capital a mediano plazo del gobierno, enumerando manuciosamente los proyectos de inversión que se ejecutarán en cada tipo de funciones. Esto tiene por objeto asignar fondos desde su comienzo a los proyectos de inversión que tardan varios años en realizarse y evitar que al cabo de uno o dos años hayan de paralizarse o ejecutarse a marcha lenta por carencia de recursos.

El volumen que contiene el proyecto de ley de presupuesto fiscal anual debe iniciarse con un preámbulo en que se relacionen los objetivos que persigue la acción pública en el período presupuestario anual con los establecidos en el programa a mediano plazo, y se señalen las metas que haya que alcanzar durante ese período, relacionadas con las de mediano plazo por consideraciones técnicas, o por consideraciones acerca de los factores que influyan en la situación a mediano plazo de la economía y que no pueden tenerse en cuenta al elaborar los programas de mediano plazo, y, finalmente, de los factores imprevisibles. Por ejemplo, puede no ser posible alcanzar ciertas metas de producción agrícola sin antes terminar las obras de riego, de modo que en tal caso no podría tomarse la sexta parte del plan de seis años como meta para el primer año. También puede resultar necesario fijar una meta anual muy modesta por haber sido las condiciones climáticas del año anterior anormalmente desfavorables, o por ser imposible invertir todos los recursos proyectados a causa del descenso de las exportaciones a un nivel no previsto en el plan a mediano plazo.

El documento debe evaluar en seguida los efectos que se espera conseguir con la política propuesta, especialmente con respecto a la estabilidad. Para ello habrá que relacionar los gastos e ingresos del sector público con los del resto de la economía mediante el Presupuesto Nacional anual, utilizando en su defecto un presupuesto de divisas.

A continuación se presentan los cuadros sumarios de ingresos y gastos y del presupuesto de caja, para destacar luego la unidad y las relaciones de los diversos planes a fin de demostrar la inconveniencia de desarticular los planes de acción y la política propuesta.

El presupuesto de ingresos debería iniciarse con una clasificación económica, que muestre lo que en el curso del año se obtendrá de los salarios, beneficios, patrimonio, consumo y otras operaciones económicas. Es recomendable clasificar los ingresos según sean corrientes o de capital; distinguir lo que se espera recaudar de los distintos grupos de contribuyentes según sus ingresos; lo que provendrá del sector interno y del externo; y la contribución que se espera de la agricultura, la manufactura y otras actividades importantes.

Los ingresos deben clasificarse también según un criterio administrativo con el objeto de poder establecer las cuentas que la Tesorería ha de abrir para percibirlos. Para facilitar el pago por los contribuyentes, a estas clasificaciones se les asignan claves. Finalmente, es recomendable clasificar los ingresos según la moneda en que se perciben. Así puede apreciarse la capacidad de compra del gobierno en el exterior, aspecto importante para precisar las posibilidades de adquisición de maquinarias y demás accesorios que deben importarse, y para conocer la medida en que las fluctuaciones del comercio externo repercutirán en la hacienda pública.

Viene a continuación el presupuesto de gastos, clasificados de diversas maneras, distinguiendo en primer lugar los gastos corrientes de los de capital. Esta clasificación permite apreciar el esfuerzo que hará el Estado para fomentar el desarrollo económico, y el costo global de la administración pública. Para conocer los componentes del consumo, tales como remuneraciones y compras de bienes, conviene hacerla en forma detallada. Además, la inversión debe detallarse según los tipos de obras, carreteras, edificios, puertos, fábricas, etc. Si el gobierno concede préstamos o participa con capital en alguna empresa, debe indicarse por separado bajo la denominación de Inversiones Financieras.

Procede luego clasificar los gastos funcionalmente para conocer los propósitos de la gestión gubernativa, pues en esta forma se verá en qué medida se prefiere la educación a la defensa nacional o la policía, la salud a los transportes, etc. Para facilitar el análisis, recomiéndase incluir una clasificación económica y funcional, que permitiría precisar la cuantía de la inversión por funciones y el costo de cada una

de éstas por concepto de remuneraciones, compra de material y otros componentes. Cada presupuesto funcional debe clasificarse en subfunciones, señalando las metas que se intenta lograr en cada caso.

Hay que indicar las instituciones que intervienen en cada subfunción y especificar, de acuerdo con la clasificación según el objeto del gasto, cuánto se gastará en sueldos y salarios, adquisiciones, arriendo de locales, viáticos, muebles y, en general, en cada uno de los renglones más importantes que componen el gasto. Recomiéndase hacer cuadros entrecruzados de la clasificación institucional y por objeto del gasto. También es conveniente dividir los gastos según la moneda, separando los egresos en moneda nacional de los egresos en moneda extranjera. Por último, es recomendable incluir, a título informativo, el presupuesto de la caja fiscal a fin de mostrar el volumen total de recursos monetarios que controlará el gobierno central.

En el tercer volumen del documento presupuestario, se presentan los anexos o apéndices presupuestarios. Aparecen, en primer término, los presupuestos de las instituciones de carácter autónomo, como las cajas de seguro social, las corporaciones de fomento y otras instituciones descentralizadas. También deberán incluirse los presupuestos resumidos de los gobiernos estatales o municipales. Toda esta información debe reunirse con la relativa al gobierno central y formar el presupuesto consolidado del sector público, que permitirá tener una visión de conjunto de la totalidad de sus transacciones.

Como las disponibilidades financieras que maneja el gobierno tienen por objeto movilizar recursos productivos reales, es conveniente acompañar cuadros con los presupuestos del caso. Un tipo de presupuesto de esta clase es, por ejemplo, el de personal, que contiene el número de empleados que ocupará el gobierno; en este presupuesto se clasifica al personal por profesiones, funciones y subfunciones, niveles de remuneración y jerarquía administrativa. Otro presupuesto de esta clase lo constituye el de los recursos materiales que se comprarán al sector privado; se le clasifica por tipo de productos y se expresa en unidades físicas. También es conveniente incluir un presupuesto de fuentes y usos del sector público que detalle el volumen total de recursos financieros que habrá que movilizar para ejecutar los planes públicos.

/Según se

Según se habrá podido apreciar en las páginas anteriores, al adoptarse el método de preparación de los presupuestos por funciones y subfunciones, el documento presupuestario adquiere otra fisonomía: muestra los planes del gobierno a largo y mediano plazo, los refleja en el proyecto de ley anual de presupuestos, abarca toda la órbita del sector público a través de anexos informativos, y señala en forma detallada los recursos reales necesarios para cumplir las decisiones adoptadas.

III. BOSQUEJO DE UN MECANISMO PARA LA ELABORACION

DE UNA POLITICA NACIONAL

1. Principios generales que deben inspirar una política eficaz

Los especialistas en problemas presupuestarios han venido insistiendo desde hace mucho tiempo en la necesidad de concebir el presupuesto público como una unidad, en el sentido de que debe contener absolutamente todos los gastos e ingresos del sector público. Esta insistencia obedece a la convicción de que dicho documento debe ser el instrumento que permita juzgar la dirección y coherencia de la política gubernamental. Con el andar del tiempo se ha visto con mayor claridad que ese requisito de unidad, aunque indispensable, es insuficiente, pues la política gubernamental no puede juzgarse ni concebirse como un ente independiente del sector privado. Para averiguar si los planes de gobierno son demasiado ambiciosos o demasiado modestos, es indispensable formarse una idea de la conducta probable de la economía como un todo. El concepto moderno de unidad presupuestaria se extiende, pues, más allá del sector público para incluir también el resto de la economía.

La integración presupuestaria de todos los sectores se consigue por medio del instrumento conocido como Presupuesto Nacional, que se compone de los presupuestos del Fisco, de las empresas, de las familias, del sector externo, del producto e ingreso nacional reales, del ahorro y de las inversiones nacionales. En una nación en que impera la libre empresa, el presupuesto del sector público tiene una diferencia fundamental con los demás sectores, en el sentido de que mientras aquél refleja las acciones que el gobierno intenta realizar, éstos son simples estimaciones de lo que es probable que ocurra en el resto de la economía durante el período presupuestario.

/El principio

El principio probablemente más importante de cuantos hay que tener en cuenta al concebir la política económica es el de su unidad, sin descuidar por cierto, el de la claridad, realismo y compatibilidad de las metas. Por lo general, uno de los defectos serios que se observa en casi todos los intentos de elaboración de una política, es la vaguedad de los objetivos que se fijan. Decir, por ejemplo, que se pretende mejorar el nivel de vida de la población tiene muy poco valor mientras no se precisen la forma de definirlo y el plazo para lograrlo. La utilidad de precisar los objetivos aumenta en la medida en que sea posible cuantificarlos con mayor exactitud. Naturalmente, no todos los objetivos de una política son cuantificables, pero ésta no es una objeción valedera para no cuantificar aquellos que lo son. Además, cuando así se procede, puede juzgarse con mayor facilidad el realismo de los objetivos intangibles. Por ejemplo, si se intenta nacionalizar una actividad cualquiera, un cálculo de los costos reales que la nacionalización implica puede ayudar a partidarios y adversarios de esa medida a darse cuenta del precio que han de pagar por ella.

También se suele caer en el error de establecer metas irreales, es decir, inalcanzables dentro de un plazo determinado. El realismo de las metas en el campo de la economía significa que sea posible realizarlas con los recursos productivos disponibles y con las técnicas conocidas, y que correspondan a lo que la gente esté dispuesta a emprender o a aceptar. Una meta que pretendiera duplicar el ingreso por habitante en el curso de un año pecaría de irreal, porque no hay país que disponga de recursos de la magnitud y de la composición necesarias para ello. Del mismo modo, sería imposible duplicar la carga tributaria en el plazo de un año porque, probablemente, no existiría medio alguno de conseguir que los contribuyentes cumplieran esa obligación. Por esta razón puede afirmarse que el realismo de las metas depende, en medida sustancial, de la eficacia de los medios disponibles, y por la misma razón las metas y los medios deben fijarse en forma simultánea.

Existen entre las distintas metas complicadas relaciones de complementación y competencia, a veces difíciles de descubrir por el sólo sentido común. Dos metas compiten entre sí cuando requieren insumos del

/mismo tipo.

mismo tipo. Por ejemplo, puede ocurrir que el caudal de un río, cuyas aguas pueden usarse para consumo humano directo, para riego o para generar energía, sea insuficiente para satisfacer simultáneamente esos tres tipos de necesidades en un plazo dado; en tal caso las metas respectivas entran en competencia. Si se las cuantifica de tal manera que los requerimientos totales de agua excedan las disponibilidades, las metas se hacen incompatibles entre sí. La incompatibilidad de las metas es, en consecuencia, en muchos casos, una cuestión de relaciones entre sus respectivas magnitudes. Sin embargo, en otros casos la incompatibilidad es consecuencia de la oposición de los efectos que produce la materialización de las distintas metas. Por ejemplo, un plan de asistencia médica financiado con impuestos indirectos puede provocar un desmejoramiento de la alimentación y neutralizar el esfuerzo sanitario.

En cambio, las metas son complementarias entre sí cuando es necesario cumplir una para alcanzar las otras. La capacidad de complementación de las metas depende también de su cuantía relativa. Por ejemplo, supóngase que por un lado se fija como meta aumentar el ingreso de las familias en dos por ciento al año y que, por otra parte, se propone aumentar 10 por ciento la producción de leche para obtener un régimen alimenticio satisfactorio desde el punto de vista nutritivo. Mas como a medida que el ingreso de las familias aumenta en cierta proporción, la demanda de leche aumenta en otra, puede ocurrir que el crecimiento del ingreso provoque un incremento de la demanda de leche mucho mayor que el 10 por ciento proyectado. En tal caso ambas metas - de crecimiento del ingreso y de producción de leche - resultan cuantitativamente incompatibles, al paso que si la oferta y la demanda crecen a igual ritmo, las dos son complementarias. En un plano más general hay ejemplos que son quizá más impresionantes, como el de la necesaria complementariedad entre el desarrollo de la agricultura y el de la industria. Hasta no hace mucho estas dos actividades solían presentarse con los dos términos de una disyuntiva, y había "agricultoristas" e "industrialistas". Felizmente, se ha podido establecer que ambas actividades tienen que desarrollarse en forma armónica, porque si

/crece la

crece la agricultura y no la manufactura habrá sobreproducción de artículos alimenticios, y si se desarrolla ésta y no aquélla, habrá escasez de alimentos. Sin embargo, es perfectamente posible que la meta agrícola resulte incompatible con la industrial si ambas, tomadas en conjunto, requieren más capital o más mano de obra de lo disponible.

Las incompatibilidades se presentan también entre metas que no son estrictamente económicas. Por ejemplo, en los países con altos ingresos por habitante, el número de niños en edad escolar por profesor primario, por lo general no excede de 35. Tratar de alcanzar esa misma relación a corto plazo en un país de bajos ingresos podría hacer incompatibles las metas de educación con otras de producción.

Un tercer principio que debe tenerse en cuenta al elaborar la política gubernativa es el de la compatibilidad y eficacia de los instrumentos que se emplean para alcanzar las metas establecidas.

Con los instrumentos de la política, llámense tributos, subsidios, créditos o reglamentos, acontece algo semejante a lo que ocurre con las metas: pueden complementarse y competir a la vez y, como consecuencia de ello, resultar incompatibles. La tributación a las personas de altos ingresos es, por ejemplo, un instrumento útil para financiar las inversiones públicas, pero como esos ingresos generan la mayor parte del ahorro privado, su empleo como recurso para aumentar la inversión pública puede traducirse en una merma de la inversión privada, en caso de abusarse de él.

Casi todos los instrumentos de política económica producen efectos adicionales a los que se tienen en vista al adoptarlos y en muchos casos son de tal naturaleza que anulan todas las ventajas directas que puedan derivarse de su empleo. Por ejemplo, la utilización exagerada del arancel aduanero como instrumento para estimular el desarrollo económico, puede desmejorar de tal modo la relación de precios del intercambio de la agricultura que conduzca al estancamiento de esta actividad. No podría afirmarse en tal caso que la tarifa sea un instrumento eficaz para el desarrollo económico, por mucho que estimule la producción industrial. Piénsese también en el trato tributario favorable a los beneficios no distribuidos de las empresas. ¿No podría traducirse en una sobreinversión en las actividades más desarrolladas y en una tendencia a la concentración de la propiedad industrial?

Muchas veces los efectos indirectos de algunos instrumentos de política económica son de carácter social y pueden dañar seriamente las perspectivas de desarrollo. Mucho se ha comentado, por ejemplo, el relajamiento de las normas éticas de la vida comercial en los países que han recurrido a ciertos sistemas de control de cambios.

En el fondo de todo hay una tesis claramente definible: la eficacia de los instrumentos de política económica debe juzgarse en relación con sus efectos globales, directos e indirectos. Pero, conforme se vió entre los distintos instrumentos, existen relaciones de competencia y complementación de modo que a aquella proposición es necesario agregar un requisito más: los instrumentos de política económica deben juzgarse como un todo.

Las condiciones anotadas no son fáciles de cumplir. Existe una abundante literatura en que se analizan los pro y los contra de los varios instrumentos de política económica, aunque por lo general sólo en función de sus efectos directos y considerados independientemente de la política general. Además, en muchos casos es imposible descubrir y menos cuantificar los efectos directos que produce el empleo de un instrumento determinado. La proposición de que la eficacia de los instrumentos debe juzgarse como un todo complejo, más que un requisito riguroso es una llamada de atención, tanto con respecto a la necesidad de tener en cuenta los elementos que crean esa complejidad, como a la necesidad de estimular la investigación de los complejos.

Al elaborar la política económica hay que tener en cuenta finalmente, un cuarto principio: el de la interdependencia de las metas y de los medios. Se dijo antes que las metas deben ser realistas, pero este realismo depende en gran medida de la eficacia de los instrumentos y, por cierto, de su aceptabilidad. Por ejemplo, durante la postguerra América Latina ha aumentado su producto bruto interno por habitante a razón de 2,7 por ciento al año. No sería aventurado afirmar que, desde el punto de vista de la disponibilidad de recursos reales, pudo haber crecido en 3,5 por ciento, más para ello habría sido necesario reducir el consumo, regular rigurosamente el empleo de las divisas, racionar la inversión y adoptar otras medidas que probablemente no se habrían aceptado con facilidad. Pero lo tanto, haber fijado

/como objetivo

como objetivo ese 3.5 por ciento hubiera sido irreal porque la fuerza política mayoritaria habría rechazado los instrumentos necesarios.

Por otra parte, podría ocurrir que - independientemente de las fuerzas políticas - no existiera conjunto alguno de instrumentos que permitiera alcanzar ese ritmo de desarrollo, en cuyo caso la meta sería irreal por falta de eficacia absoluta de los instrumentos.

La íntima relación que existe entre las metas y los medios, hace indispensable que al elaborar la política económica ambos elementos se determinen simultáneamente. Si se tiene presente además que, según se ha visto, las metas forman un conjunto complementario, del mismo modo que los instrumentos, salta a la vista un corolario: la política económica ha de elaborarse considerando el complejo económico como un todo, corolario que es el primero de los cuatro principios aquí citados como los más importantes que deben tenerse en cuenta al elaborar la política del sector público.

2. Elementos metodológicos para la determinación de metas y la selección de medios

Veinte años atrás hubiera sido utópico pensar en la posibilidad de concebir la política económica como un todo. No existía en aquel entonces ni el sistema conceptual ni la información estadística que para ello se requería. La política económica del pasado era necesariamente de tipo curativo, en contraste con el carácter preventivo que puede revestir en la actualidad. En las páginas que siguen se trata de presentar, en forma elemental y resumida, ese sistema conceptual en la medida en que se aplica a la economía como un todo, para relacionarlo más adelante con los métodos de elaboración de presupuestos.

Por ser las metas cuantificables y por guardar entre sí y con los recursos disponibles una serie de relaciones conocidas, es posible fijarlas de modo que cumplan con las condiciones de claridad, realismo y compatibilidad. Por ejemplo, si se analiza el producto bruto desde el punto de vista del empleo de la producción, se tienen las siguientes relaciones:

$$/PTB_1 =$$

El producto nacional (PTB₁) = C₁ + I₁ + D₁ + X₁ - M₁ de donde se deduce que
además de las relaciones de equilibrio al exterior de mercancías y servicios
las más relevantes al respecto son:
$$PTB_1 = a (K_0 + I_1)$$
$$D_1 = d (K_0 + I_1)$$

La primera nos dice que el producto de un año cualquiera (PTB₁) es igual a la suma algebraica del consumo (C₁), la inversión neta (I₁), la depreciación (D₁), las exportaciones (X₁) y las importaciones (M₁). La segunda, que el producto es igual al capital del año anterior (K₀) más la inversión neta (I₁) todo multiplicado por la productividad del capital (a), y la tercera, que la depreciación (D₁) es igual al capital total (K₀ + I₁), multiplicado por la tasa de depreciación (d).

Existiendo este sistema de relaciones se pueden fijar o proyectar ^{3/} metas sólo para tres de las variables comprendidas en él. Por ejemplo, si se decide que el producto aumente 50 por ciento durante el período que abarca el plan y se estima el aumento probable de las exportaciones, basta fijar el aumento que debe tener el consumo para determinar, aplicando ese sistema de relaciones, la cuantía de la inversión, de la depreciación y de las importaciones. Se pueden valorar otras variables distintas a las aquí mencionadas, pero en ningún caso más de tres.

Si para fijar las metas se usan las relaciones extremadamente simples antes anotadas, no se puede decir a priori cuál será el saldo resultante de la balanza de pagos, representado en ellas por la diferencia entre las exportaciones e importaciones de bienes y servicios. Mientras más altas sean las metas que se fijan para el producto y el consumo en relación con las exportaciones, mayor será la diferencia entre X y M. La diferencia resultante - que, en caso de ser negativa, indica los préstamos e inversiones que habría que recibir del extranjero - puede ser totalmente irreal, pues es evidente que hay límites más allá de los cuales no es posible ni

conveniente obtener esos préstamos. Por este motivo, cuando se elabora

3/ Por proyectar se entiende valorar un elemento con criterios que son ajenos al sistema de relaciones que lo comprenden, criterios que no es el caso señalar aquí.

un plan

un plan de desarrollo se suele partir de un juego de relaciones mucho más complejo, que considera el saldo de la balanza de pagos como un elemento determinante y que, en términos generales, comienza con la proyección del producto, las exportaciones y el flujo neto de capital extranjero, y termina con la preparación de tres tipos de presupuestos a mediano plazo que abarcan toda la economía nacional.^{4/}

Aunque no es posible analizar en detalle en este trabajo los métodos de programación interesa presentar en forma esquemática los presupuestos, que son su culminación, para apreciar de qué modo su confección se relaciona con la elaboración del presupuesto del sector público en particular, y con la determinación de la política económica en general.

El más importante de todos los presupuestos que resultan de un proceso de programación es el de producción y disponibilidad de bienes y servicios, del cual se presenta un ejemplo simplificado en el cuadro 1, en el que cada columna representa los componentes de los costos totales más las utilidades de cada sector de la producción,^{5/} y cada línea, la forma cómo se distribuyen las ventas de la producción de cada sector; las cifras representan valores monetarios a precios constantes de un año cualquiera.

El segundo presupuesto es el de inversiones por origen y destino sectorial, un ejemplo del cual se da en el cuadro 2, cuyas columnas representan los gastos de inversión en que debe incurrir cada sector para llegar a producir las cantidades proyectadas en el presupuesto de producción, precisando de qué sector provienen esos bienes y servicios y si son nacionales o importados. Las líneas situadas frente a cada sector contienen la producción de bienes de capital del sector respectivo e indican quienes son los compradores.

^{4/} Este método se analiza detalladamente en las diversas publicaciones que constituyen la serie "Análisis y proyecciones del desarrollo económico" - Introducción a la técnica de programación (E/CN.12/363) y estudios sobre el desarrollo económico de la Argentina (E/CN.12/429/Rev.1), Bolivia (E/CN.12/430 y Add.1/Rev.1), Brasil (E/CN.12/364/Rev.1) y Colombia (E/CN.12/365/Rev.1), así como en El desarrollo industrial del Perú (E/CN.12/493) - y en las conferencias mimeografiadas del Programa Conjunto CEPAL/AAT de Capacitación en Materia de Desarrollo Económico.

^{5/} Las compras que hace cada sector en cuenta capital no se consideran en los costos.

Cuadro 1
PRESUPUESTO DE PRODUCCION Y DISPONIBILIDAD BRUTA DE BIENES Y SERVICIOS

Sector Sectores productores	Sector Sectores consumidores							Ventas para usos finales							Valor bruto de la producción A+E	
	Ventas para usos intermedios							Para consumo			Para formación de capital		Para ex- portación	Demanda final B+C+D		
	Agricultura	Minería	Alimentos y bebidas	Textiles			Total de ventas intermedias	Personas y empresas	Gobierno	Total	Empresas	Gobierno	Total			Total expor- taciones
(1)	(2)	(3)	(4)			(A)			(B)			(C)	(D)	(E)	(F)	
1. Agricultura																
2. Minería																
3. Alimentos y bebidas																
4. Textiles																
.																
.																
.																
.																
.																
.																
I. Total de insumos intermedios																
a) Sueldos y salarios																
b) Reservas de depreciación																
c) Impuestos indirectos																
d) Intereses, rentas y beneficios brutos																
II. Valor agregado bruto (a+b+c+d)																
III. Valor bruto de la producción(I+II)																

/Cuadro 2

Cuadro 2
PRESUPUESTO NACIONAL DE INVERSIONES

		Sectores utilizadores de los bienes de capital						
		Agri- cultura	Minería	Alimentos y bebidas	Textiles		Gobierno	
Sectores productores de los bienes de capital	Agricultura	Total Nac. Imp.						
	Minería	Total Nac. Imp.						
	Alimentos y bebidas	Total Nac. Imp.						
	Textiles	Total Nac. Imp.						
	Valor agregado							
Total								

/El tercer

El tercer presupuesto es el de fuentes y usos de fondos de inversión, en el que todas las partidas que aparecen como fuentes son recursos que las empresas, el gobierno, las familias y el resto del mundo pueden utilizar en transacciones que afectan su posición de activo y pasivo, transacciones que se agrupan entre los usos. Los bancos comerciales y el banco central no están consolidados. (Véase el cuadro 3.)

Recurriendo a estos tres cuadros es fácil darse cuenta de qué modo las decisiones sobre metas de producción y de empleo de la producción están íntimamente conectadas con las decisiones de política económica del gobierno. Considérese, por ejemplo, la línea 1 del cuadro 1, que generalmente corresponde a la agricultura. La cifra que aparece en la última columna, denominada "producción y disponibilidades", representa el total de productos agrícolas nacionales e importados de que habrá que disponer. Por otra parte, la cifra que aparece al pie de la columna 1 es el valor bruto de la producción agrícola, y las que aparecen hacia arriba, en la misma columna, constituyen los costos en que hay que incurrir para obtener esa producción, incluyendo las utilidades y los impuestos indirectos, todos los cuales son elementos que determinan el valor total de la producción.

Ninguno de esos valores puede determinarse sin tomar decisiones precisas en varios campos de la política económica. Obsérvese, en primer lugar, la columna 1 del cuadro 1. El valor de los productos intermedios que la agricultura adquiere de otros sectores depende, aparte de las consideraciones puramente técnicas, de la tributación que pese sobre esos sectores. Por ejemplo, en la medida que un país grave la importación de abonos los costos de producción agrícola serán más altos, o cambiarán los métodos de producción. Por otra parte, la distribución del excedente del valor de la producción agrícola sobre el costo de las materias primas entre los empresarios, los asalariados y el gobierno, que aparece en las líneas a) a d), está íntimamente relacionada con el nivel de producción que se puede alcanzar en la agricultura. Si la parte que va a los empresarios es muy pequeña, éstos podrían no sentirse estimulados a producir más; si los asalariados reciben muy poco, la demanda de productos agrícolas podría resultar insuficiente para absorber el volumen de

Cuadro 3

PRESUPUESTO DE FUENTES Y USOS DE FONDOS DE INVERSIÓN

Fuentes		Usos	
Gobierno			
1. Superávit o déficit en cuenta corriente		5. Formación de capital público	
2. Préstamos		6. Efectivo y depósitos	
3. Colocación de bonos		7. Créditos a empresas y personas	
4. Emisiones			
Personas			
8. Ahorros personales		10. Efectivos y depósitos	
9. Préstamos de empresas y del gobierno		11. Aportes de capital a empresas	
		12. Bonos del gobierno	
Empresas			
13. Ganancias no distribuidas y reservas de depreciación		16. Formación de capital privado	
14. Préstamos		17. Efectivos y depósitos	
15. Aportes de capital		18. Créditos al gobierno y a las personas	
		19. Bonos del gobierno	

/producción estipulada;

producción estipulado; y si el que recibe muy poco es el gobierno, podría éste encontrarse en la imposibilidad de financiar las obras públicas y los planes de investigación y extensión que precisa el desarrollo agrícola. Finalmente, los requerimientos que aparecen en la última columna pueden satisfacerse con producción nacional o con importaciones, lo que depende de la política arancelaria y comercial en general. Ella repercute a su vez en los ingresos de origen tributario del sector público, especialmente en los países donde el comercio exterior es una fuente importante de la hacienda pública.

Examinense ahora las columnas "consumo e inversión del sector público". Indican las decisiones que hay que tomar en lo que respecta a la parte más cuantiosa de estos gastos, pues excluye sólo las transferencias. Los valores anotados frente a las líneas de cada sector representan las compras presupuestadas de los distintos bienes y servicios, necesarios para llevar a cabo las funciones regulares del gobierno, y el valor anotado frente a la línea de las familias, representa los sueldos y salarios que paga el gobierno.

Según lo demuestran los comentarios que preceden, para determinar las metas de producción que deben alcanzar los distintos sectores productivos de la economía es preciso tomar decisiones sobre tributación, política de remuneraciones a los distintos factores de producción del sector privado, política comercial, y nivel y composición de los ingresos y gastos públicos.

Examinense ahora el cuadro 2. Como antes se dijo, representa el volumen de inversiones que es necesario realizar para alcanzar los volúmenes de producción estipulados en el Presupuesto de Producción y Disponibilidades. Parte de esas inversiones será de cargo del sector privado y parte del sector público. A cuánto debe alcanzar la de cada grupo; es una de las cuestiones más debatidas en el campo de la política. Una vez resuelto este problema, queda en pie el hecho de que la parte correspondiente a la empresa privada puede diferir mucho de lo que este sector esté dispuesto a invertir. Para hacer coincidir su posible inversión con lo que es necesario invertir, hay que elaborar una política de incentivos en algunos casos y de desaliento en otros, política en la cual los instrumentos tributarios, de crédito, de regulación de importaciones, de formación de personal, etc., representan un papel importante.

/La elaboración

La elaboración del Presupuesto de Fuentes y Usos y de Fondos de Inversión, requiere también de una serie de decisiones de política económica.

La magnitud de los recursos de que pueden disponer las empresas para financiar inversiones depende en parte: i) de la política tributaria en la medida en que ésta influya en el total de las utilidades, en la parte de éstas que no se distribuye a los accionistas, y en las reservas para depreciación de las empresas; ii) de la política que se adopte en materia de sociedades anónimas y, en general, de mercado de capitales, y que se refleja en la cuantía de los recursos que las empresas pueden obtener por medio de la venta de bonos y acciones a los particulares, al exterior y al propio gobierno; iii) de las decisiones sobre política monetaria y crediticia, pues ésta repercute en los recursos que las empresas obtienen de los bancos y del propio gobierno; y iv) de la política sobre préstamos e inversiones extranjeras, la que a su vez está íntimamente ligada a la política cambiaria.

En las partidas del Presupuesto de Fuentes y Usos del sector público repercuten las decisiones que se tomen en materias que influyen en el financiamiento de las empresas, e igual cosa ocurre con las cuentas de los demás sectores.^{6/}

3.0 Elementos metodológicos para la elaboración del presupuesto a mediano plazo del sector público

En la sección anterior se describieron someramente las relaciones que existen entre la fijación de los objetivos de los planes de desarrollo económico y las decisiones que se adoptan en los distintos campos de la política económica. En ésta se destacarán algunos de los elementos a que se recurre para fijar las metas que corresponden al sector público en el presupuesto de producción y disponibilidades, y la forma cómo se va perfilando la política económica a medida de su elaboración.

6/ Véase Osvaldo Sunkel: "Una metodología para analizar la estructura de los ahorros", El Trimestre Económico, Vol XX, N° 4, (México 1953), en donde se analiza la política económica a la luz de las cifras de este tipo de cuentas.

El procedimiento que se expondrá se basa en un sistema de aproximaciones sucesivas. El hecho de que todas las variables con que se trabaja estén relacionadas entre sí hace que la modificación de una cualquiera de ellas repercuta en todas las demás y, al hacerlo, repercuta en sí misma. La solución rigurosa de un conjunto de variables así relacionadas debe ser simultánea.

Existe un sistema de solución simultánea de todas las variables derivado del nuevo método denominado programación lineal. Por medio de él es posible determinar el sistema de precios que permitiría la máxima producción de todos los bienes y servicios. Dicho sistema de precios - llamados precios sombra, precios de contabilidad o precios de equilibrio - puede presentar una estructura tal que algunos sean o muy altos o muy bajos desde el punto de vista de la distribución del ingreso y de los incentivos. La política económica, por medio de impuestos y de subsidios, podría rebajar unos y subir otros sin lesionar la asignación de recursos, • lesionándola en la forma menos desfavorable posible. Desafortunadamente, este sistema no es aplicable todavía por falta de informaciones estadísticas, de modo que no se examinará en este trabajo. ^{7/}

La primera tarea que impone la fijación de los objetivos a mediano plazo del sector público, es la de determinar los niveles de actividad que se desea alcanzar en cada uno de los campos o funciones públicas más importantes que tienen alcances financieros. Para este efecto podrían distinguirse por lo menos los siguientes sectores: educación, salud, habitación, transporte, energía, servicios municipales, tierras y agricultura, e industrias básicas. Respecto de cada uno de estos sectores es preciso preparar una monografía sobre la situación actual, destacando sus principales problemas y la forma de solucionarlos. Tómese como ejemplo la educación primaria: la monografía indicará la población total en edad de asistir a la escuela primaria, el número de alumnos que asiste a cada grado y el número que queda sin atención y por qué.

^{7/} Véase, sin embargo, CEPAL, Boletín Económico de América Latina, Vol. III No. 1, marzo 1958, Hellis B. Chenery, Política y Programas de Desarrollo.

Para formarse una idea respecto a si la situación existente es satisfactoria o insatisfactoria y en qué grado, es menester fijar un patrón de referencia y para cuantificarlo hay que disponer de una unidad de medida. En el caso de la educación primaria, tal unidad podría definirse en número de años de enseñanza por habitante escolar. El patrón de referencia dirá cuántos años de asistencia por habitante escolar se consideran satisfactorios, y su comparación con la situación efectiva indicará el déficit o magnitud de la deficiencia.

Los patrones que se escojan, al igual que las metas, deben ser realistas. Para comprobarlo se puede recurrir a veces a comparaciones internacionales. Si se descubre, por ejemplo, que en países de un nivel de ingreso mucho más alto no se ha alcanzado una escolaridad de seis años, se puede estimar que ese patrón no es realista, por lo menos si no se prevé la posibilidad de transformar radicalmente los métodos de enseñanza elemental. En el ejemplo propuesto, también se podría recurrir a los estudios referentes a las relaciones entre el ingreso de las familias de los escolares y la duración de la permanencia de éstos en la escuela y, de modo más específico, a los estudios de las causas del ausentismo escolar. En muchos casos, la causa principal de este fenómeno son los bajos ingresos de los padres, que no pudiendo mantener a sus hijos, los incorporan a la fuerza de trabajo prematuramente.

Una vez determinado un patrón realista, se fijan metas provisionales máxima, media y mínima por unidad de medida. Se establece, por ejemplo, que al sexto año de vigencia del plan se proveerán 5, 4 y 3 años de escolaridad como metas máxima, media y mínima respectivamente. En seguida se proyecta la población total en edad escolar para todo el período del plan, lo que permite determinar el número total de alumnos-año que habrá que atender en cada caso.

Las monografías han de indicar también los costos unitarios por unidad de medida tanto en términos reales como monetarios. Deben señalar, por ejemplo, el número de horas-profesor por alumno-año y el número de metros cuadrados de salas y así hasta abarcar todos los insumos más importantes. Al mismo tiempo, se indica el precio de cada insumo y el costo unitario total en dinero. El cálculo debe hacerse distinguiendo entre costos de gestión y costos de inversión.

El conocimiento de los costos unitarios y de los precios de los insumos, permite calcular fácilmente los costos totales de las tres metas mínima, media y máxima. Es claro que este mismo tipo de cálculos se aplica a cada una de las subfunciones que comprenden una función, de modo que cada organismo encargado de preparar el presupuesto de una función puede presentar propuestas que representen muchos niveles de realización, para lo cual le bastará combinar en varias formas alternativas las metas de distintos tipos de las distintas subfunciones.

El cálculo de los costos totales que exigirán el alcanzar un objetivo determinado sirve para juzgar si las metas de la subfunción son realistas o no. Por ejemplo, una meta que exigiera gastar en educación preuniversitaria la mitad de los recursos públicos previstos durante la vigencia del plan, podría pecar de irreal en muchos casos. En otros, sin embargo, la meta máxima, esto es la que permite acercarse más al patrón durante la vida del plan, puede ser irreal mas no por limitaciones financieras sino por alguna dificultad insuperable de carácter físico o técnico: por ejemplo, dentro del plazo estipulado podría ser imposible preparar todos los profesores necesarios. El conocimiento de cuáles pueden ser esos factores adversos es muy útil para economizar trabajo en la selección de soluciones alternativas.

Todo cuanto se lleva dicho a propósito de la enseñanza primaria vale también, en términos generales, para la preparación de programas para otras subfunciones del sector público, por lo que parece oportuno resumir el proceso diciendo que consiste en: a) definir las subfunciones; b) determinar la unidad de medida de cada subfunción; c) escoger patrones de nivel satisfactorio de la subfunción; d) establecer criterios de realismo de los patrones; e) determinar el estado actual de la subfunción; f) calcular los costos unitarios actuales por unidad de medida; g) establecer metas alternativas; y h) calcular los costos totales de cada solución alternativa, distinguiendo entre los que corresponden a gastos corrientes y los que son inversiones.

La fijación de metas en los sectores del transporte, la energía y las industrias básicas puede promover algunos problemas especiales que salen del marco general del procedimiento delineado. En primer lugar, ninguna

/de esas

de esas actividades constituye un fin en sí misma, como son la educación y la salud. Las metas que se han de cumplir en cada uno de ellos dependen de una manera bastante estricta de los objetivos de producción que se establecen en toda la economía. Conocidos, por ejemplo, el nivel y la composición del producto que se quiere alcanzar, el volumen de la energía necesaria queda definido dentro de límites poco elásticos. Por ese motivo no es tan necesario, como en otros casos, considerar metas alternativas. En segundo término, este tipo de actividades presenta, en cambio, alternativas tecnológicas más numerosas que las que se ofrecen en otras subfunciones y ello plantea la necesidad de contar con criterios que permitan evaluar cuál de todos los métodos disponibles es el más apropiado. Por ejemplo, si bien el programa general señala en forma satisfactoria el volumen total que debe alcanzar el transporte de mercaderías, nada dice respecto a si es preferible poner el acento en los ferrocarriles o en las carreteras, o en qué tipo de carreteras. Probablemente sea éste el problema más importante que tienen que resolver quienes tienen a su cargo programar este tipo de actividades. En seguida, es en el campo de estas actividades donde se presenta con mayor virulencia el problema de la empresa privada frente a la acción pública. Al fijar los objetivos de un plan de transporte o de energía, se hace caso omiso de ese problema de asignación de responsabilidades, pero antes de pronunciarse sobre la política de gastos del gobierno es indispensable tomar una decisión. Finalmente, en este tipo de actividades influyen mucho la cuestión del período de maduración de las inversiones - entendiéndose por tal el que va desde la iniciación de la obra hasta el momento en que se puede poner en marcha - y la interdependencia tecnológica entre varias inversiones de distintos tipos. Por ejemplo, para aumentar la producción agrícola en una región puede ser necesario realizar obras de riego que demoren varios años en construirse. Si la región está destinada a ser una fuente importante de abastecimiento hay que preocuparse seriamente del trazado de las obras de riego y de la coordinación de esas obras con las de transporte. La falta de atención hacia este tipo de relaciones se traduce inevitablemente en desperdicio de recursos.

/Los estudios

Los estudios mencionados - que competen a los organismos especializados respectivos - le permiten a la oficina a cargo de la preparación del plan nacional examinar la compatibilidad de las metas de los sectores público y privado y formarse una idea preliminar de las probables necesidades financieras del sector público. La cuantificación de los recursos con que se pueda contar para afrontar esas necesidades es el paso lógico que corresponde dar a continuación.

La cuantificación de las metas de producción por sectores facilita mucho la proyección de los ingresos tributarios del sector público. Ella permite preparar una estimación preliminar basada en el supuesto de que no se modificarán las tasas de los principales impuestos que rigen en el período básico.

A veces ocurre que la mayoría de las tasas del sistema tributario se aplica a bases impositivas que tienden a expandirse más lentamente que el producto. Si las tasas no se modifican, ello provoca una reducción paulatina de la carga tributaria media - o sea de la relación entre ingresos tributarios y producto nacional - que obligaría a reducir gradualmente los gastos del Estado en relación al producto nacional, o a transformar el sistema tributario. Aunque no sea éste el caso, casi siempre que se desea poner en marcha un plan de desarrollo se hace necesario introducir innovaciones en el sistema tributario, y el momento oportuno para considerarlas es el de la estimación o proyección de los ingresos.

Como se vió en páginas anteriores, la posibilidad de alcanzar las metas depende, en gran medida, de las decisiones del gobierno respecto a tributación, política de remuneraciones y política comercial. En relación con ellas, es probable que la política comercial presente las más grandes dificultades. Por lo general, la aceleración del desarrollo requiere estimular las exportaciones y cambiar la estructura de las importaciones, sustituyendo algunas de ellas por producción nacional. Para conseguirlo puede ser preciso modificar los aranceles, los tipos de cambio y los impuestos a las exportaciones, y conceder subsidios. Los responsables de fijar las metas de comercio exterior deben estar en

/condiciones de

condiciones de indicar cuál ha de ser la naturaleza y cuantía de esos cambios. Pero al adoptarse una modificación cualquiera, habrá repercusiones en el resto de la economía que será necesario tomar en cuenta.

La política de remuneraciones presenta también delicados problemas. Como antes se dijo, cada meta requiere cierta cuantía de inversiones privadas que puede ser muy diferente de las inversiones que los particulares estén dispuestos a llevar a cabo dadas las condiciones de rentabilidad existentes. Será preciso, en consecuencia, investigar de qué modo habrá que modificar esa rentabilidad para hacer atractiva la inversión. Puede ser necesario en tal caso modificar la tributación a las ganancias y a los insumos que utiliza cada sector, o conceder subsidios. También en este caso, una vez que se toma una decisión, habrá que examinar las repercusiones indirectas probables que pueden producir las reformas.

En la práctica puede ser más recomendable considerar el conjunto de las modificaciones más importantes que se sabe habrá que introducir y analizar luego los efectos que éstas pueden ejercer sobre el conjunto de la economía y sobre los ingresos fiscales. Para esto puede ser muy útil el empleo de los cuadros de relaciones interindustriales o de insumo-producto, que son idénticos al presupuesto de producción y disponibilidades, pero referidos a hechos históricos. Ellos permiten, por ejemplo, formarse una idea del orden de magnitud de los cambios que pueden ocurrir en el nivel de precios de un sector cualquiera como consecuencia de una modificación en los aranceles, o de cualquier otro impuesto indirecto.

Una vez introducidas las modificaciones tributarias básicas, es posible preparar el Presupuesto de Producción y Disponibilidades y sobre su base y con ayuda de proyecciones de la producción de productos específicos en algunos casos, determinar el total de los ingresos tributarios probables para el período del programa.

/La proyección

La proyección de los ingresos probables que se obtienen de la venta de servicios públicos, no presenta mayores dificultades, pues de acuerdo con la técnica de programación, cada uno de los organismos respectivos deberá preparar programas específicos de expansión, sobre cuya base se calculan sus ingresos. A esta altura de las investigaciones se cuenta ya con una estimación de los ingresos corrientes del gobierno para cada uno de los años cubiertos por el programa nacional de desarrollo y con varias alternativas respecto a gastos corrientes, que se obtienen combinando las metas máxima, media y mínima proyectadas para cada una de las subfunciones. La elección de una de estas combinaciones de gastos corrientes depende mucho de los recursos que necesite el sector público para financiar sus programas de inversión, es decir de los ingresos en cuenta capital con que deba contar. Estos ingresos aparecen, como ya se dijo, en el presupuesto de fuentes y usos de fondos de inversión, cuya elaboración se reseñará brevemente en los párrafos siguientes.

La columna de los usos de fondos de inversión por parte del sector público que aparece en el cuadro 3, contiene elementos que se derivan de los otros presupuestos nacionales básicos y otros que quedan por determinar. Entre los primeros figuran las inversiones reales del gobierno, parte de las cuales depende de las metas establecidas para los gastos corrientes. Como hay aquí varias alternativas, se puede comenzar por escoger una intermedia que se adopta como definitiva, o se corrige según sea el grado de equilibrio del presupuesto de capital. Otro elemento conocido son las amortizaciones de las deudas contraídas por el gobierno en períodos anteriores. Aquí se presentan algunas complicaciones derivadas de la evolución del endeudamiento, pero no vale la pena detenerse en ellas. Quedan por determinar, en consecuencia, los activos líquidos que el gobierno debe mantener en forma de caja y depósitos y las sumas de que debe disponer para créditos al sector privado. La necesidad de activos líquidos es relativamente fácil de determinar. Siempre conoce la Tesorería cuál es la cuantía que necesita para cubrir las diferencias estacionales entre ingresos y egresos fiscales. En cuanto a la otra partida, su fijación es más arbitraria, aunque siempre se tiene una idea aproximada de su magnitud gracias a que el plan nacional de desarrollo provee informaciones respecto a los grandes proyectos que debe desarrollar la empresa privada y que

/exigirán ayuda

exigirán ayuda financiera del sector público. Los préstamos de consumo que éste suele conceder, por lo general se canalizan por las organizaciones de seguro social y son determinables dentro de los límites de apreciación que son suficientes en este tipo de trabajo.

Determinada la cuantía total de las necesidades del sector público en materia de fondos de inversión, se conoce también la cuantía total que deben proveer las distintas fuentes en conjunto. La más importante de estas fuentes es el superávit en cuenta corriente, es decir, la diferencia positiva entre ingresos y gastos corrientes. Como se recordará, en una primera aproximación es conveniente usar la proyección media de esos gastos. Otra fuente importante de recursos de que puede disponer el gobierno son los empréstitos que contrata. Los que se obtienen con la venta de bonos pueden cuantificarse con cierta facilidad pues se sabe la capacidad de absorción del mercado de valores. Los préstamos del exterior se estiman al preparar el programa global de desarrollo de manera que constituyen un dato para el programador del sector.

La partida denominada emisiones puede estimarse del siguiente modo. Se parte de la base que el circulante debe aumentar con igual velocidad que el producto bruto interno. Conocidas las costumbres del sistema bancario en materia de reservas líquidas y los hábitos de los particulares, se puede determinar la cuantía de la emisión necesaria para que los medios de pago se expandan a igual velocidad que el producto. Con ello se consigue cuantificar todas las fuentes de fondos con que podrá contar el sector público, pues los préstamos bancarios deberán llenar la diferencia entre los requisitos totales y las fuentes que se han analizado.

Para determinar si desde un punto de vista financiero el programa es o no demasiado ambicioso, se estudia la cuantía de los préstamos bancarios que quedarán disponible para el sector privado. Si resulta que las necesidades de ese sector no pueden ser cubiertas, habrá que revisar todo el programa, ya sea reduciendo la magnitud de las metas o proveyendo nuevas fuentes de financiamiento.

4. El presupuesto a mediano plazo como instrumento de elaboración de los presupuestos anuales

Una vez que se cuenta con un presupuesto a mediano plazo, resulta relativamente fácil fijar las metas que hay que cumplir año por año. Los procedimientos aplicables en ambos casos son muy semejantes, excepto que en el segundo hay que prestar atención especial a la forma en que se aplican las inversiones cada vez que antes de iniciar un proyecto se necesite haber completado otro; que hay que prestar mucha mayor atención a los problemas de estabilidad y que, por lo general, no es necesario introducir todos los años transformaciones substanciales en el sistema tributario.

La relación entre los dos tipos de presupuestos se comprende mucho mejor si se piensa que el de mediano plazo más que un documento es un proceso continuo. En efecto, no se trata de fijar metas para los próximos seis años y usarlas como un elemento riguroso alrededor del cual se orientarán todas las acciones del gobierno durante todo el período. Esto no es posible porque lo que es factible realizar en el futuro depende mucho de factores que en el presente o son del todo imprevisibles o lo son sólo dentro de límites muy amplios. Por esa razón en los países donde se aplica este tipo de programación las metas a mediano plazo se revisan todos los años. En otras palabras, todos los años se hace un nuevo programa de 5 ó 6 años. Este sistema permite reexaminar las hipótesis en que se fundan las proyecciones, adaptándolas a los elementos de juicio que ofrecen las nuevas circunstancias. Por ejemplo, las perspectivas de las exportaciones pueden parecer brillantes cuando se elaboró la primera proyección, pero pueden cambiar con el curso del tiempo y obligar a revisar las metas y los instrumentos empleados para conseguirlas.

La revisión anual del programa a mediano plazo obliga a realizar un análisis exhaustivo de las fuerzas que actúan a corto plazo, que son las que hay que tener en cuenta para preparar el presupuesto anual.

De ese análisis se deduce si habrá necesidad de llevar a cabo una política compensatoria. Puede ocurrir, por ejemplo, que la perspectiva de las exportaciones sea mucho más favorable para el año próximo que lo

/que se

que se espera a mediano plazo y que en esas circunstancias la ejecución de la parte correspondiente de las metas pueda producir un fenómeno inflacionario. Debido a que la influencia estabilizadora que pueden ejercer los gastos públicos y la política tributaria depende de lo que ocurre en el resto de la economía, se precisa elaborar el Presupuesto Nacional Anual. Ese presupuesto es formalmente idéntico a los que sirven para determinar las metas a mediano plazo, pero se diferencia en el fondo en dos aspectos fundamentales. En primer lugar, la parte a que se refiere a los gastos e ingresos del sector privado es un pronóstico. En cambio, en el caso del presupuesto a mediano plazo, las cifras para el sector privado son una proyección. La proyección refleja los resultados que se desea obtener y que se cree posible obtener con los instrumentos de política económica que se pueden aplicar. El pronóstico refleja los resultados más probables. Si no existieran elementos imprevisibles y si fuera posible mensurar con exactitud la eficacia de los instrumentos económicos, ambos debieran coincidir. Además, en el momento en que se elaboran las metas a mediano plazo se establece un instrumental de política económica que hay que mantener en sus formas esenciales durante un período más o menos largo. Ese instrumental puede ser eficaz siempre que se mantengan las condiciones promedias que se usaron como referencia cuando se le adoptó, pero puede ser ineficaz si ocurren desviaciones temporales. Las fluctuaciones en la eficacia de los instrumentos económicos, provocadas por cambio del ambiente, son pues otra causa de diferencias entre el pronóstico y la proyección.

A corto plazo, el pronóstico es más útil que la proyección por la razón ya mencionada, de que no es fácil readoptar el instrumental de política económica, y además porque hay muchos instrumentos cuyos efectos tardan bastante tiempo en dejarse sentir.

La otra diferencia fundamental entre el Presupuesto Anual y el de mediano plazo reside en que el segundo se preparará considerando constantes los precios de un período base cualquiera. En cambio, el Presupuesto Anual debe tomar en cuenta los cambios probables del nivel de precios. En los países cuya economía es muy dependiente del comercio exterior, esta consideración puede ser muy importante tanto porque una variación

de los precios internacionales puede provocar movimientos en el saldo de la balanza de pagos sin que se afecten los volúmenes del intercambio, cuanto porque esas variaciones pueden afectar el nivel general de precios internos.

En cierto mes del año la oficina del presupuesto o la oficina de programación debe estar en condiciones de poder decir cuál es el nivel probable de la actividad económica del sector privado y, especialmente, cuáles son las perspectivas de las exportaciones y de las otras fuentes de divisas. Estas previsiones se concretan o resumen en el presupuesto nacional anual. El presupuesto anual señalará la probable disponibilidad de bienes y servicios, valuados a los precios del año anterior, y la disponibilidad de bienes y servicios específicos que pueden provocar un estrangulamiento de la economía. Entre ellos se cuentan, en primer lugar, las divisas, los alimentos, la energía y algunos tipos de mano de obra especializada. Por otra parte, estipulará cuáles serán la demanda global y la demanda específica correspondiente a los bienes y servicios de importancia estratégica. La comparación entre disponibilidad de bienes y servicios por un lado y de demanda global por el otro permitirá formarse una idea de las fuerzas con que podrán actuar las tendencias inflacionarias o deflacionarias y sugerirán la magnitud y composición a que pueden alcanzar los gastos e ingresos del gobierno.

Una vez que se toma una decisión de esa naturaleza, la oficina central del presupuesto hace una distribución provisional de los ingresos entre las distintas funciones del sector público, que sirven a su vez de fundamento a los organismos ejecutivos especializados para elaborar sus proyectos de presupuestos anuales.

Cada uno de esos organismos prepara en seguida tres proyectos alternativos de presupuestos funcionales: uno que envuelva una cuantía de gastos igual a la fijada por la oficina central, otro superior y otro inferior. El superior debe indicar separadamente cuáles son las actividades que se expanden en relación al presupuesto medio, por qué motivos se les ha seleccionado y cuáles son los beneficios que se derivarían de su realización. El inferior debe indicar cuáles son las actividades que se restringirían y por qué motivos se prefiere

/restringir esas

restringir esas actividades y no otras. Cada organismo debe señalar también con el mayor detalle posible los criterios de prelación que se tuvieron en cuenta para escoger las metas que se proponen en cada subfunción y los que se han utilizado para escoger entre técnicas alternativas cada vez que esto sea pertinente.

Una vez que se cuenta con esos presupuestos alternativos se procede a examinar la coherencia que muestran entre ellos los programas elaborados por los distintos organismos especializados. El examen se realiza por comisiones interministeriales en que participan funcionarios de la oficina central de planificación, de la oficina de presupuesto, y de las comisiones mixtas parlamentarias. En realidad, estas comisiones deben funcionar de modo permanente para evitar que se cometan errores de coordinación, que son difíciles de corregir una vez que los proyectos de presupuestos están ya preparados.

Verificada la coordinación de los distintos presupuestos funcionales y subfuncionales, la oficina de presupuesto puede proceder a escoger una combinación que conduzca a los objetivos fundamentales que se persiguen, ya sean éstos de aumento de la producción, de estabilidad o de redistribución de ingresos, dando a cada cual la ponderación necesaria para que se alcance el máximo beneficio social neto.

IV. COORDINACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS EN EL SECTOR PÚBLICO

1. Coordinación de los presupuestos por actividad dentro de cada subfunción

La subfunción se definió como la suma o conjunto de tareas, cada una de las cuales puede referirse a una misma unidad homogénea de medida. Se dijo que la educación primaria constituye una subfunción porque todas las tareas que su provisión envuelve pueden relacionarse con la unidad de medida "año de enseñanza por escolar", o "alumno-año". Por lo general, la literatura hace referencia a las unidades de medida como unidades de producto final. La importancia de definir productos finales o unidades de medida puede apreciarse mejor si se tiene presente la situación de un empresario privado. Si este empresario produce calzados solamente, se trata de un producto homogéneo y como tal permite un cálculo inequívoco de sus costos de producción. En cambio, si el empresario produce calzado, guantes y carteras le será mucho más difícil escapar a la aplicación de procedimientos arbitrarios para asignar los costos a cada tipo de producto. Por otra parte, el empresario prepara sus planes de producción en términos de unidades de zapatos o de una combinación de productos, pero no de una suma de productos heterogéneos. En realidad, si le fuera imposible definir productos homogéneos no podría formarse un juicio respecto a la eficiencia de sus operaciones ni podría elaborar planes de producción que tuvieran algún sentido operativo. Lo mismo ocurre en el sector público.

En general, no siempre es fácil definir las unidades de medida como productos finales de las distintas actividades del gobierno. Por ejemplo, ¿cuál puede ser el o los productos finales de la función policial? A veces se suele recomendar el uso del número de infracciones y detenciones policiales, pero es evidente que no constituye una definición apropiada porque el objeto de la policía no es exclusivamente tomar medidas contra los que atentan contra el orden público sino prevenir que

se cometan

/se cometan

se cometan esos atentados. En realidad, dadas las condiciones socio-económicas, mientras menos infracciones haya más eficiente es la policía. La definición del producto final debe expresarse, en consecuencia, de manera que permita apreciar la efectividad de los esfuerzos que se realizan para satisfacer el objetivo de la función.

Hay ciertas tareas que cumple el sector público que no pueden relacionarse con un producto final determinado. Ejemplos de ellas se encuentran en la administración de justicia, la defensa externa, en las relaciones exteriores y otras semejantes. En esos casos se procede sobre la base de lo que se designa por unidades de volúmenes de trabajo significativo. Por ejemplo, en el caso de la justicia, se usa el número de sentencias dictadas, el número de apelaciones y otros recursos presentados, con el objeto de evaluar las necesidades de los servicios respectivos. En estos casos los presupuestos subfuncionales sólo pueden elaborarse y presentarse en términos monetarios. Sin embargo, si se cuenta con unidades de trabajo significativas, se puede proyectar la necesidad de recursos que en el futuro habrá que destinar a este tipo de actividad sobre la base de la experiencia pasada.

La eficiencia con que se cumple este tipo de actividad habrá que juzgarla comparando los cambios a través del tiempo de los índices de volúmenes de trabajos significativos, por una parte, y de los gastos monetarios por otra.

Hay todavía otras tareas en que la definición de producto final parece ser muy sencilla pues la práctica ha sancionado el uso de ciertas definiciones. Sin embargo, un breve examen hace pensar que no son las más apropiadas. Por ejemplo, en materia de transporte se suele usar como producto final el kilómetro de carretera construida con ciertas especificaciones técnicas. Tal unidad presenta un grave inconveniente pues el objetivo de este tipo de actividad es facilitar el transporte de mercaderías y de personas. La construcción de carreteras es sólo un instrumento para conseguir ese objetivo, pero no constituye un objetivo en sí. La confusión puede llevar a construir carreteras u otros medios de transporte donde no hay una demanda por el servicio correspondiente. La unidad de producto final más

/apropiada puede

apropiada puede ser en este caso la tonelada-kilómetro en el caso de carga, y el pasajero-kilómetro en el caso de transporte de personas.

El producto final de los programas de salud depende de los diferentes objetivos que se pueden perseguir con este tipo de acción. Por lo general, se distingue entre acciones de protección, de fomento y de reparación de la salud. La protección tiene por objeto evitar los riesgos que provienen de la vida comunitaria y comprende actividades tales como control de enfermedades contagiosas, de la calidad de los alimentos y del agua potable, etc. El fomento de la salud busca mejorar las condiciones para el desarrollo físico y mental de los individuos por medio de la promoción de hábitos alimenticios, la salvaguarda de la higiene en el trabajo y otros semejantes. Finalmente, las actividades relacionadas con la reparación de la salud pertenecen de lleno a la medicina curativa tradicional. Basta la enunciación de los objetivos de la función salud para darse cuenta de las dificultades que plantea la especificación de unidades de producto final. Sin embargo, como toda unidad de medición siempre es convencional, los especialistas en los respectivos campos podrán con el tiempo llegar a establecer unidades que cumplan con la condición de describir el objetivo que se trata de medir y de ser cuantificables.

Hasta aquí se han discutido las unidades de medida o de producto final relativas a subfunciones. Corresponde ahora hacer algunos breves comentarios sobre las unidades de medida por actividad. Como se recordará, se definió como actividad un conjunto de tareas semejantes que es necesario realizar para conseguir la meta de una subfunción. Utilizando nuevamente el ejemplo de la función transporte, la construcción de carreteras corresponde exactamente a lo que aquí se define por una actividad. También se necesita aquí definir unidades de medida o de producto final que sean en lo posible cuantificables.

Debido a que la organización administrativa está mucho más desarrollada en los aspectos ejecutivos que en los de planificación y a que las unidades de producto final relativas a actividades son más útiles en la ejecución que las relativas a subfunciones, las primeras han recibido mucho más atención. Así se encuentra en la

práctica presupuestaria muchas definiciones de unidades de medida en el campo de la educación, de la salud, de la administración propiamente tal, de la policía, de las actividades de fomento, etc.

Las unidades de medida por actividad, que deben ser homogéneas, tal como las que se refieren a subfunciones, presentan en este aspecto dificultades adicionales derivadas de factores técnicos. Rara vez un kilómetro de carretera construido es igual a otro, ni tampoco lo es una hectárea regada a otra. En otros casos, por ejemplo, en un hospital para enfermos del pulmón los rendimientos pueden diferir de otro debido a cambios en las técnicas de tratamiento de la enfermedad. Todo este tipo de dificultades tiene soluciones convencionales; que son satisfactorias para los propósitos que se persiguen.

Para fijar las metas a la actividad gubernativa y coordinar los proyectos no sólo se requiere definir los productos finales o las tareas a ejecutar, sino que es indispensable calcular los volúmenes de recursos humanos y materiales que se requieren, determinar sus costos.

Para calcular los volúmenes de recursos necesarios para alcanzar las metas, se emplean algunas relaciones tecnológicas expresadas en forma de coeficientes de medición. En casi todos los sectores de la actividad gubernativa, se pueden determinar coeficientes de rendimiento de los recursos. De este modo es posible fijar el volumen de actividades que es preciso desarrollar para graduar los efectos que ayuden a obtener una cantidad dada de producto final, de acuerdo con un patrón de rendimiento. Por ejemplo, la construcción de cierto número de metros cuadrados de escuelas hace posible la educación de cierto número de alumnos, y requiere la formación de tantos profesores secundarios ocupados con tantas horas de clases semanales o anuales. En materias sanitarias, también existen patrones de esta clase. Así, por ejemplo, conociendo el número de enfermos que se atenderá es posible calcular, sobre la base del coeficiente promedio días-estada por paciente, el número de camas que será necesario habilitar. De esta manera se puede fijar técnicamente la meta de dotación de camas en hospitales que sea compatible con las restantes metas programadas,

/tales como

tales como las de expansión de las horas médicas y paramédicas, las otras necesidades probables de farmacia y demás aspectos que conforman la actividad referida. En materia de transportes, también se observan el mismo fenómeno. Así, por ejemplo, si se estableció una expansión de la disponibilidad de vehículos en una proporción determinada, se puede aplicar el coeficiente promedio "vehículos-kilómetros" para determinar la intensidad en el uso de los caminos y decidir a la postre si la meta de pavimentación de caminos es adecuada o no a la meta de expansión del transporte motorizado. Supóngase, de no proceder así, que un país inicie una política de fuertes facilidades en la internación de camiones, automóviles y demás vehículos motorizados, sin atender a la expansión de la red caminera pavimentada; el resultado sería un gasto adicional de repuestos y reparaciones que incidiría negativamente en los beneficios sociales de tal política, restando así utilidad al programa mencionado. Es preciso, sin embargo, dejar bien en claro que estas relaciones no deben tomarse rígidamente sino que deben adoptarse en los cálculos como indicadores aproximados para definir los volúmenes de recursos, materia que debe ser pesada por el buen criterio de los programadores.

Una vez que se ha determinado el volumen de recursos necesarios para alcanzar las metas en cada uno de los sectores donde es posible, comienza el proceso de cálculo de los costos de las metas de actividades. Precisamente el sistema de presupuestos por subfunción y por actividad tiene por objeto determinar los costos de cada uno de los productos finales o actividades programadas.

En el sector salud pública se procede a calcular los costos y a construir los presupuestos por actividad determinando primeramente los costos por unidad de producto final. Por ejemplo, con respecto a la meta de alimentación se calcula primero el número total de raciones que se repartirán en los hospitales durante un año, en seguida se determina el costo por ración en forma promedia y, finalmente, se multiplica el total de raciones programadas por su costo unitario, con lo que se determina el valor total de la meta fijada. En farmacia se toman en

/cuenta, para

cuenta, para los efectos que se discuten, las recetas por consulta y por día-cama. En el caso del cuidado y tratamiento médico de pacientes hospitalizados, se parte del número de camas disponibles; en seguida se calcula el promedio diario de pacientes, o sea el promedio días-estada, y se determina la ocupación de camas; en seguida, se determina el número de días-paciente, considerando que un hospital funciona durante 365 días al año; se toma luego el costo por día-paciente que se ha calculado previamente y se multiplica por el número de días-paciente, determinándose en esta forma el costo de la actividad. En la forma indicada se calcula el costo de cada actividad y se fija el presupuesto para el año respectivo, clasificado por subfunción y por actividad sanitaria. En otros sectores de la actividad gubernativa también se puede proceder en forma similar. En el caso de la educación, se determina el costo por alumno; en vialidad, el costo por milla o kilómetro de carretera o de calle; en policía, el costo por recluido, etc.

Para fijar los costos por unidad se presentan diversos problemas que el preparador del presupuesto debe considerar debidamente. En primer lugar, el costo normal de un kilómetro de camino varía de un año a otro por efectos de los cambios en el nivel de precios; en países con inflación acelerada es difícil determinar un costo promedio anual significativo, y en aquéllos en que la inversión pública tiene un elevado contenido importado resulta a veces imposible predecir la influencia de las devaluaciones del cambio. En segundo lugar, los cambios de la técnica pueden hacer variar los costos determinando ahorros de tiempo, de mano de obra y materiales que en muchos casos significan fuertes reducciones en los costos y variaciones en su composición, de acuerdo con la nueva estructura que imponen a la combinación de recursos.

Las metas de un presupuesto por subfunción se materializan cumpliendo las tareas que se especifican en los presupuestos por actividad que lo componen. En muchos casos, para obtener una meta subfuncional cualquiera se pueden emplear distintas combinaciones de actividades. Por ejemplo, para proveer un número dado de alumnos-años de enseñanza primaria se puede combinar la construcción de cierto número de edificios escolares

/con la

con la preparación de cierto número de maestros, pero se pueden cambiar las proporciones dando más importancia a una u otra de estas actividades. ¿Cuál de esas combinaciones es preferible?

También se presenta un problema de selección dentro de cada actividad. Por ejemplo, si hay que levantar locales escolares debe decidirse cuántos metros cuadrados se construirán por alumno, qué característica tendrán los edificios y qué materiales se utilizarán.

En ambos casos, para tomar una decisión que permita una selección que no peca de arbitraria hay que disponer de algún patrón o norma de decisión. Esos patrones reciben el nombre de criterios de prelación.

En la práctica se utilizan varios tipos de criterios de prelación, pero todos tienen características comunes. La principal de todas consiste en que siempre se trata de medir por una parte los beneficios que se derivan de la acción propuesta y, por otra, los costos que envuelve su realización. En el ejemplo utilizado más arriba, el beneficio estaría representado por el número de alumnos-año y los costos estarían dados por el valor monetario del conjunto de actividades que se escoge para materializar su provisión. El cociente que resulte tendrá distintos valores según sea la combinación de actividades que se escoja. Puede ocurrir que si se acentúa la actividad representada por construcción de locales escolares, haya que gastar más dinero por alumno-año que si se pone el acento en la preparación de maestros. En ese caso, a menos que haya costos o beneficios intangibles, la segunda combinación de actividades será preferible a la primera.

El problema de selección dentro de cada actividad exige actuar sobre la base de proyectos. El proyecto es un conjunto de tareas que deben llevarse a cabo para dejar en condiciones de funcionamiento independiente una unidad productiva cualquiera. De acuerdo con esta definición, por ejemplo, no sería proyecto la construcción del dique de contención de un embalse de riego, pues no basta construirlo para poner en marcha el riego de nuevas tierras. En el caso de un local escolar, el proyecto estaría constituido por la construcción del local y la dotación del equipo. La definición en términos de unidad productiva de funcionamiento independiente es muy importante porque para los ingenieros el concepto proyecto tiene un significado diferente. Si los recursos presupuestarios se destinan

/a un "proyecto"

a un "proyecto" que no constituye una unidad independiente, puede y suele ocurrir que se dejen obras construidas sin utilizar durante largo tiempo o que no se haga de ellas una evaluación correcta.

El problema de las prelación aplicado al caso de las actividades consiste en determinar cuál es la combinación de proyectos más ventajosa.

La naturaleza de los problemas que presenta la selección de proyectos es idéntica en sus líneas generales a la que presenta la selección de actividades, aunque en la práctica surgen dificultades de distinto orden según sea el tipo de proyecto, en relación con la definición y mensura tanto de los beneficios como de los costos. No se puede entrar aquí en una lata exposición de estos problemas, pero, por vía de ejemplo, a continuación se resumen algunos aspectos que entraña la evaluación de proyectos de construcción de carreteras. Los problemas principales para fijar las prioridades derivan de la forma de estimar los beneficios de las carreteras. Para ello, los planificadores de obras viales han elaborado métodos estadísticos de medición, que toman en cuenta la influencia de la población de las actividades agrícolas, industrial y minera; del turismo, y del transporte de carga y pasajeros. El factor poblacional considera el tránsito directo entre ciudades y pueblos. Este tránsito se puede medir aproximadamente a través de los "vehículos-kilómetro" que transitan entre diferentes puntos. Para calcular los vehículos-kilómetro se precisa conocer el tránsito probable que tiene un camino por construir.

Para hacer el cálculo se emplea una ecuación que es función de las poblaciones y de las distancias que las separa. Esta ecuación relaciona las necesidades de viajar de la población - que depende de las actividades económicas, sociales y culturales de los diversos centros poblados - y a la que se designa por "T", con el número de habitantes de dos centros poblados, designados por "P₁" y "P₂", y con la distancia que los separa, designada por "D" y con una constante de proporcionalidad "K". La fórmula mencionada es la siguiente:

$$T = K \frac{P_1 P_2}{D^2}$$

Esta fórmula

Esta fórmula puede aplicarse a cualquier caso, siendo el factor K de proporcionalidad igual para todos los caminos que tengan las mismas condiciones de transitabilidad en un tiempo dado, y pudiendo deducirse de los datos referentes al tránsito entre localidades distintas. La fórmula mencionada permite estimar aproximadamente el tránsito previsto y comparar los beneficios de un camino que no existe aun con uno en servicio. Esta fórmula, como se ha dicho, expresa sólo el tránsito entre ciudades y debe por lo tanto ser ajustado para tomar en cuenta la incidencia de las actividades agrícolas, mineras, industriales y turísticas sobre las redes camineras. La influencia agrícola se mide por el valor total de la producción agrícola que se espera obtener de la zona de atracción de la vía, dividido por la longitud del camino. Este índice se usa para evitar que caminos largos que atraviesan zonas de escaso valor agrícola puedan resultar más importantes que caminos cortos que atraviesan zonas muy ricas. Para hacer los cálculos se debe disponer de la información más completa posible de las tierras cultivadas, indicando los productos y rendimientos medios por hectárea. Cada región cultivada se divide en sectores que corresponden a las zonas de atracción de los caminos considerados, calculando las cantidades de cada artículo que es capaz de producir cada sector. En seguida se calcula el valor en dinero de los productos de cada sector, usando los precios medios de la zona para el año agrícola que se considere. La influencia de la minería se toma en cuenta del mismo modo, excepto que no se consideran las grandes explotaciones mineras que trasladan su producción por ferrocarril ni las explotaciones de oro y plata de alta ley y reducido volumen que no requieren de buenos caminos. Sólo se tienen en cuenta explotaciones que utilizan carreteras y que tengan un mínimo de 500 toneladas anuales de producción. La influencia industrial se evalúa estimando la producción industrial existente y probable de la zona de atracción y calculando qué proporción de las materias primas y de los productos terminados se movilizará por la vía. La influencia del turismo se mide por el tránsito automovilístico, comparando el de las temporadas de turismo y el del resto

/del año

del año para determinar el volumen total. Otro medio es el de la comparación del número de turistas registrados en hoteles de las distintas zonas de interés; se supone que cierto porcentaje constante de estos turistas para todas las zonas viaja en automóviles y buses. En seguida, se determina el origen de los turistas de cada centro para saber los caminos que usarán. Algunos especialistas recomiendan la elaboración de un índice de beneficios para un camino "ideal". Para ello, en una región determinada se seleccionan las mejores secciones de cada camino existente hasta completar una extensión de 100 kilómetros. A continuación se calcula para cada una de esas secciones el índice correspondiente a cada factor de influencia, ponderando en cada una de aquéllas la importancia relativa de las distintas actividades agrícolas, mineras, industriales, etc. de la zona. Los índices resultantes para cada sección seleccionada se promedian obteniéndose un valor que se hace igual a 100, y que representa el mejor camino o camino ideal para la zona. Cualquier proyecto de construcción de vía que muestre un índice de beneficios cercano a 100 tendrá una alta prelación.

Todos los organismos que tienen la responsabilidad de elaborar un presupuesto subfuncional, deben preparar un número tal de proyectos que la suma de sus costos sea superior a las asignaciones máximas de recursos que sea posible prever para financiar la actividad correspondiente. Por ejemplo, si se espera contar con 20 millones de pesos para construir carreteras, el total de proyectos evaluados debe sumar más de veinte millones. Si hay proyectos sólo por 20 millones, esos serán los caminos que hay que ejecutar y no habrá posibilidad de comparación.

Cada uno de los proyectos tiene un índice de prelación que permite colocarlos en una escala que encabeza el proyecto de más alto puntaje de prioridad. Frente a cada proyecto se señala el costo total que significa llevar a cabo ese proyecto y todos los demás que están antes que él en la escala de prelación. De este modo es sencillo

/determinar cuáles

determinar cuáles serán los proyectos que se ejecutarán una vez que se determina la asignación de recursos correspondientes a cada actividad.

Un proceso semejante se realiza con cada una de las actividades que forman una subfunción. Cada una tiene un índice de prelación y la comparación entre ellas permite seleccionar la más apropiada para lograr la meta de una subfunción.

Al terminar la selección de proyectos y actividades, el organismo que realiza los estudios se encuentra con una serie de alternativas que estará en posición de defender con argumentos objetivos y respaldados por la seguridad de que, en todo caso, está recomendando la mejor combinación de actividades que es posible concebir con los instrumentos de juicio disponible.

2. Coordinación de los presupuestos subfuncionales y funcionales

Integradas entre sí las metas de los presupuestos por subfunción y los presupuestos por actividades, a través del proceso de evaluación ya considerado, surge el problema de relacionar debidamente las metas por subfunción con las metas por función.

Las metas por actividad se expresan en productos homogéneos que puedan fácilmente integrarse dentro de la subfunción, pero esto no ocurre de la misma manera cuando se trata de integrar las metas de las subfunciones con las de las funciones ya que aquéllas están expresadas en unidades que no pueden adicionarse. Para lograrlo es indispensable agrupar los presupuestos por subfunciones en unidades monetarias para llegar por último a determinar el costo total de la función. La forma de comparar, entonces, un presupuesto por función con otros es a través de sus respectivos costos, ya que no puede hacerse en términos de productos finales, como ya se dijo. En vista de estos antecedentes, gastar más en una función que en otra forma pasa a ser una decisión enteramente política y así parece

/haberlo entendido

haberlo entendido la mayoría de los países al establecer en sus procedimientos presupuestarios mecanismos que permiten recoger las decisiones políticas y las influencias de los grupos de presión. A través de la preparación del presupuesto en el ejecutivo y de la discusión parlamentaria, se determina, en definitiva, la distribución de los recursos entre los sectores. Los funcionarios encargados de preparar los presupuestos reciben los diversos presupuestos funcionales presentados según la escala de alternativas mínima, media y máxima ya referida, correspondiéndole a ellos, en primera instancia, determinar los grados de intensidad en que se devolverán los diversos programas y, en seguida, a los parlamentarios, quienes son los llamados a pronunciarse en definitiva sobre la importancia que se dará a cada sector.

El establecimiento de criterios de prelación es, según se vio, la piedra de tope de la coordinación de la acción pública en el plano de los proyectos y de las actividades. En cambio, la coordinación entre funciones y entre la acción gubernamental considerada como un todo y la acción privada, se realiza sobre la base del acuerdo político. El problema general de la coordinación es, sin embargo, más amplio y vale la pena hacer sobre él algunas observaciones adicionales.

Para ordenar el esfuerzo gubernamental en pos de las metas seleccionadas, es preciso crear mecanismos institucionales destinados a ensamblar las decisiones y sincronizar la ejecución. La actividad estatal se debe coordinar en dos sentidos: en uno destinado a formular programas de acción, y en otro encaminado a ejecutar dichos programas. Con el primer propósito, el gobierno debe crear un aparato de programación institucionalizado que le permita formular planes sectoriales y luego integrarlos en un plan global. Tal misión la cumplen las oficinas sectoriales de programación de los ministerios y organismos y la oficina central de programación. Dentro del sistema programador mismo se necesita un mecanismo de

coordinación destinado a sincronizar los estudios, la preparación de estadísticas y los restantes informes que necesitan los planificadores. Existen al efecto diversos métodos para lograr esta coordinación. Unos se materializan en comités técnicos de coordinación y otros consisten en crear comités de contactos no oficiales entre los programadores. Sistemas institucionalizados son los empleados, por ejemplo, en Holanda, donde las comisiones interdepartamentales, integradas por técnicos de los ministerios y un representante de la Oficina Central de Planificación, producen la coordinación entre los sectores. Otro mecanismo es el empleado en Noruega, donde existe el Comité Asesor del Presupuesto Económico, integrado por 30 altos funcionarios representantes de los ministerios, encargado de coordinar los sectores. En Inglaterra cumple tal misión el Consejo Central de Planificación Económica; en Estados Unidos, el Consejo Asesor sobre Desarrollo Económico y Estabilidad, y en diversos países de América Latina, las Juntas de Coordinación y Planeación. Los sistemas de contactos informales funcionan principalmente en el plano de los ministerios y de los organismos públicos. Sus desventajas radican en que hacen descansar la coordinación enteramente en la iniciativa de los programadores.

En un segundo sentido, la coordinación se refiere, desde el punto de vista que se considera, a la ejecución unitaria de los programas. Por lo general, este tipo de coordinación se realiza a través de reuniones del gabinete de ministros o de la acción de los subsecretarios de los ministerios, correspondiendo a los organismos programadores una supervigilancia general y principalmente la tarea de evaluar la ejecución de la política y de los programas.

V. CAMBIOS QUE DEBEN INTRODUCIRSE EN LA ORGANIZACION DEL GOBIERNO PARA UTILIZAR EL PRESUPUESTO CON FINES DE PROGRAMACION

En la mayoría de los países latinoamericanos, al crecer las atribuciones del estado han aparecido nuevos organismos. Se han creado corporaciones de fomento, bancos de inversión, cajas previsionales y otras entidades autónomas destinadas a absorber nuevas funciones en la promoción del desarrollo. De esta manera, en el aparato estatal se ha producido un "crecimiento por agregación". A un aumento de las funciones del estado corresponde un aumento correlativo de los organismos públicos.

Pero frente a este tipo de desarrollo de la maquinaria estatal, de carácter puramente cuantitativo, se pueden producir cambios cualitativos en el aparato gubernamental. Un cambio de esta clase generará nuevos métodos de acción, nuevas formas de proceder; engendra cambios no sólo en la anatomía del cuerpo burocrático sino también en la fisiología del gobierno. Un ejemplo de estos cambios lo constituye la implantación de un sistema presupuestario por actividad.

El establecimiento de un presupuesto de ese tipo implica cambios profundos en la estructura y el funcionamiento de la maquinaria gubernamental y, más aún, un cambio de estilo en la conducta y mentalidad de los funcionarios. Actuar en función de programas previamente establecidos constituye un cambio trascendental; de ahí que la implantación del sistema tenga primeramente que vencer a un enemigo invisible y poderoso: la costumbre establecida.

1. Ajustes en la maquinaria gubernativa para crear un sistema de presupuesto programático

Para crear el presupuesto programático es conveniente elaborar toda una estrategia que conduzca, paso a paso, a la implantación y luego al funcionamiento del nuevo sistema.

Las herramientas fundamentales que deben manipular los gobiernos son principalmente dos: la oficina central del presupuesto y los "grupos pilotos" de programación presupuestaria, instalados en los puntos estratégicos del aparato estatal.

Un presupuesto por función y subfunción no puede injertarse en la administración desde arriba; el trabajo básico debe iniciarse en los planos intermedio e inferior.

De acuerdo con la experiencia de diferentes países - entre ellos los Estados Unidos, Puerto Rico y Filipinas -, los principales pasos que han de darse para establecer un presupuesto por función son los siguientes:

1. Decidir en el plan superior qué participación tendrá el gobierno en la actividad económica; para este efecto, se fija la cuota del ingreso nacional que absorberá el sector público, asignando las partes correspondientes al gobierno central y a las entidades descentralizadas.

2. Fijar la participación del gobierno en el proceso de desarrollo, estableciendo las cuotas de los recursos gubernamentales que se destinarán a inversión, a consumo y a transferencias.

3. Asignar los fondos para consumos, transferencias e inversión entre las distintas funciones que cumplirá el gobierno en el año próximo. Las cuotas para salud, educación, policía, agricultura, etc., se asignan de acuerdo con los respectivos programas sectoriales de desarrollo.

4. Una vez fijadas las cuotas, la oficina central de presupuestos debe contribuir a determinar los programas de trabajo que se desarrollarán para cumplir cada función; los ministerios y servicios públicos deben tratar de separar las subfunciones y establecer los programas cuidando de definir la responsabilidad de los funcionarios.

5. Una vez determinados los programas, debe examinarse la estructura administrativa, de manera de responsabilizar a cada dirección, departamento o división de un programa completo o de una parte de él.

6. Definir las unidades de actividad dentro de cada programa; las unidades pueden ser un producto final o una actividad o trabajo.

7. Medir el costo de cada actividad, conociendo el volumen de los insumos y su respectivo valor, es posible determinar el costo de cada programa.

8. Organizar un sistema de informes internos con el objeto de medir los progresos alcanzados en la ejecución del programa y de comparar sus resultados con el plan.

9. Presentar el proyecto de ley anual de presupuestos por subfunciones; para este efecto, habría que simplificar el sistema de apropiaciones de manera que hasta donde fuera posible cada programa se financiara con una apropiación.

10. Las cuentas para hacer el control y el registro de los gastos se deben abrir y llevar sobre la base de los programas, subdivididas en unidades de producto final o de trabajo significativo.

Conviene precisar que, al dar los pasos mencionados, la oficina central de presupuestos debe mantener estrecho contacto con los funcionarios, impartiendo normas para dar unidad a las nomenclaturas y estructura de los programas. Pero conviene recordar que en la fase de instalación, la mayor responsabilidad reside en los funcionarios que tienen a su cargo la preparación de los programas y presupuestos; son ellos los que deben procurar que los programas se estudien de manera que permitan efectivamente orientar la administración en el sentido que ahí se fija.

2. Reformas en el proceso presupuestario para hacer posible el funcionamiento de la programación presupuestaria.

Una vez organizado un sistema de presupuesto por subfunciones, hay que tomar las medidas complementarias que hagan posible su "funcionamiento". Para este efecto, es conveniente estudiar las medidas principales que han de adoptarse para que el proceso presupuestario conduzca "naturalmente" a la formulación de programas, a la integración de ellos, a la evaluación de sus prioridades, a su expresión presupuestaria, a su aprobación por los poderes públicos, a su ejecución y a su fiscalización posterior. Cabe formular al respecto las siguientes consideraciones.

1. Es indispensable que los gobiernos refuercen sustancialmente sus sistemas u organismos de programación en todos los planos de la administración pública, dotándolos de especialistas y recursos adecuados; no se puede concebir un buen presupuesto por subfunciones si los autores de los programas no están técnicamente capacitados para prepararlos.

2. Hay que crear o robustecer las oficinas centrales de programas y presupuestos. Las primeras tienen a su cargo principalmente la programación global y la programación de las inversiones públicas. Estas

/últimas deben

últimas deben coordinarse a través de un presupuesto de capital e de inversiones del sector público, hecho por el mismo organismo programador central. Los programas de operaciones y transferencia competirían a la oficina central de presupuesto, encargada de formular y administrar el presupuesto general. En todos los países latinoamericanos las oficinas centrales de presupuesto deben organizarse sobre bases estrictamente técnicas. En los próximos años habrá que desarrollar una importante labor en materia de preparación de funcionarios especialistas en cuestiones de presupuesto y poder contar así con el elemento humano que posea los conocimientos técnicos indispensables para intentar la transformación del presupuesto con los fines indicados.

3. Los gobiernos deberán formarse esquemas teóricos, y operantes a la vez, que les permitan establecer el orden de prelación de sus programas. La formulación de un método de evaluación práctica y manejable, aunque no sea muy perfecto en sus comienzos, es una labor que debe encararse sin tardanza. La fijación de pautas o criterios de evaluación es indispensable para la programación presupuestaria, como ya se tuvo oportunidad de destacar.

4. Hay que eliminar la rigidez básica de la legislación, que dificulta la programación presupuestaria. Tal es el caso de los gastos que obligatoriamente deben hacerse por disposición de leyes permanentes y que la ley anual de presupuesto, que es de carácter transitorio, no puede modificar. Se ha calculado, por ejemplo, que en un país de América Latina el 80 por ciento del gasto del gobierno central está previamente determinado sin que los elaboradores del presupuesto puedan alterarlo. También deberán reducirse a su mínima expresión prácticas viciosas como, por ejemplo, la de crear impuestos asignados a fines específicos y destinados a formar fondos especiales. Otra costumbre inconveniente es la obligación que pesa sobre el ejecutivo de presentar al legislativo un proyecto equilibrado con ingresos y gastos igualados. Para facilitar la programación, deberá imponerse progresivamente la costumbre inglesa de autorizar al ejecutivo para incluir en su proyecto de ley de presupuesto modificaciones en las tasas de los impuestos y adaptar así los rendimientos tributarios a los gastos programados.

5. Debería enviarse al legislativo un documento presupuestario estructurado conforme a los programas que lo integran. Para este efecto, habría que entregar al legislativo el máximo de información relativa a los programas y apropiaciones, y dotarlo de organismos técnicos asesores de carácter permanente, encargados de proporcionar antecedentes y estudios técnicos que faciliten a los parlamentarios el cumplimiento de sus funciones. De esta manera el Congreso se transformaría en un organismo profundamente conocedor de los programas y necesidades del ejecutivo.

6. Habrá que tomar medidas para dejar la ejecución de los presupuestos y de los programas a cargo de una dirección central. La sincronización de los objetivos y la asignación oportuna de los recursos pueden lograrse a través de una dirección localizada en la oficina central del presupuesto o del ministerio de hacienda.

La dirección centralizada de la ejecución del presupuesto se traduce en cierta autoridad "normativa" que adquiere la oficina central de presupuestos. En virtud de ella, se van impartiendo instrucciones a los distintos servicios importantes acerca de la forma de invertir los fondos y del momento en que deben hacer los giros. Para cumplir este cometido, la oficina central debe tener una visión clara de los ingresos que han recaudado las tesorerías, de las necesidades que sobrevendrán mes a mes y de las posibilidades de financiamiento que existirán en los meses futuros. Para ello deben conocerse las fluctuaciones estacionales de los diversos tipos de ingreso y programarse adecuadamente el empleo de los fondos de tesorería en el curso del año.

7. Hay que modificar profundamente la ideología y las prácticas de los organismos encargados de la administración financiera y la fiscalización presupuestaria. La contabilidad fiscal debe adaptarse a las necesidades de información y control que nacen de un presupuesto programático.

Los organismos financieros deben comprender que el presupuesto es un instrumento de planificación y que la administración financiera es un mecanismo de ejecución y control de los programas y presupuestos. El administrador fiscal debe entender que el presupuesto no puede quedar subordinado a las funciones de recaudar, custodiar, contabilizar y fiscalizar los fondos públicos. Una vez modificada la concepción que

predomina entre muchos funcionarios fiscales, no existirá el peligro de que la administración financiera esté mal orientada y haga perder de vista a los funcionarios el objetivo final de sus actividades: contribuir al cumplimiento de ciertas metas fijadas por programas. Las perturbaciones que causa una administración financiera destinada sólo a preservar la legalidad y honestidad irán desapareciendo a medida que los gobiernos comprendan que para ejecutar los programas formulados con el menor gasto de tiempo, de materiales y de esfuerzos, se requiere de un sistema fiscal flexible y eficiente. Lo más importante en la ejecución de los presupuestos no son, entonces, los complicados procesos administrativos destinados a hacer efectivas las medidas de fiscalización, sino el cumplimiento eficiente de los objetivos trazados; así los gobiernos dejarán de seguir pensando en robustecer organismos contralores independientes y volcarán sus esfuerzos hacia la creación de sistemas eficientes de administración financiera profundamente enraizados en el mecanismo planificador y presupuestario, ajenos a los formulismos que esterilizan la acción administrativa.

Las autoridades financieras ocupan, por consiguiente, un lugar importante en la administración pública. Los organismos de administración financiera deben estar subordinados a las autoridades ejecutivas en una relación de ayuda. Como se dijo, ellos tienen la misión, por un lado, de recaudar los ingresos del gobierno, y por otro, de custodiar los fondos y aplicarlos a sus fines. En todo este proceso colaboran al cumplimiento de las decisiones y programas del gobierno. Su papel es el de eliminar las pequeñas dificultades que entorpecen la ejecución de los programas, y no el de eliminar los programas mismos, • impedir su correcta aplicación.

