

Distr.  
RESTRINGIDA

LC/IP/R.94  
10 de septiembre de 1991

ORIGINAL: ESPAÑOL

---

**NOTAS SOBRE EL PROCESO PRESUPUESTARIO Y LA COORDINACION  
DE POLITICAS PUBLICAS\***

**Maximiliano Vildósola\*\***

- \* Este documento fue presentado al Seminario "El presupuesto frente a los nuevos retos de la planificación y coordinación de políticas públicas", organizado conjuntamente por la Dirección de Política Presupuestal de la Secretaría de Programación y Presupuesto de México (SPP), la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), realizado en México, D.F. del 27 al 30 de agosto de 1991.
- \*\* Consultor del ILPES. Los conceptos y expresiones contenidos en el documento no necesariamente coinciden con los del Instituto. Este documento no ha sido sometido a revisión editorial.

# I N D I C E

	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION .....	1
II. PROCESO PRESUPUESTARIO EN LA ECONOMIA ACTUAL ....	3
A. Presupuesto en una economía descentralizada	3
1. Existencia de Bienes Publicos .....	4
2. Existencia de externalidades .....	5
3. Existencia de Monopolios .....	5
4. Problemas de equilibrio dinámico .....	6
5. Problemas de justicia distributiva ....	6
B. Presupuesto y la administración financiera .	7
C. Condiciones mínimas necesarias .....	8
1. Universalidad .....	9
2. Unidad .....	10
3. Centralización de las decisiones .....	10
4. Flexibilidad .....	11
5. Descentralización de la ejecución .....	14
III. FORMULACION DEL PRESUPUESTO .....	15
A. Presupuesto y actividad del estado .....	16
1. Asignación de recursos .....	16
2. Distribución del ingreso .....	18
3. Nivel de actividad, empleo y precios ..	19
B. Presupuesto y compatibilidad macroeconómica	19
1. Síntesis situación financiera del sector público .....	20
2. Balanza de pagos .....	22
3. Cuenta monetaria .....	22
4. Precios e inflación .....	23
5. Nivel de actividad .....	24
C. Bases técnicas e institucionales .....	24
1. Presupuesto exploratorio .....	25
2. Presupuesto de inversión .....	27
3. Regionalización del presupuesto .....	28
4. Proceso de formulación .....	30
5. Contenidos de los proyectos de presupuesto .....	31

IV.	PROCESO DECISORIO .....	32
A.	Política presupuestaria .....	32
1.	Ingresos públicos .....	32
2.	Gasto público .....	33
B.	Aprobación del presupuesto .....	35
V.	EJECUCION DEL PRESUPUESTO .....	36
A.	Programación de la ejecución .....	37
B.	Instrumentación de la ejecución .....	38
1.	Administración de caja .....	38
2.	Contabilidad .....	39
C.	Flexibilidad de la ejecución .....	40
VI.	CONTROL Y EVALUACION .....	42
VII.	SINTESIS DEL TRABAJO .....	43

## I. INTRODUCCION

En varios ámbitos académicos y políticos se escucha, y en cierta medida se palpa en la realidad de algunos países, que el presupuesto público ha perdido importancia como instrumento de política fiscal y por ende, dentro de la política económica. En parte se asocia, de acuerdo a varias experiencias en la región, que el presupuesto ha seguido la trayectoria también declinante de las últimas décadas del proceso de planificación del Sector Público.

Como explicación de esta pérdida de significación de la planificación y del presupuesto, se dan varios tipos de razones, siendo las más persistentes la disminución de la participación del Estado como agente y motor del desarrollo y la ampliación de los mercados de capitales, que independizan en gran medida los requerimientos de financiamiento de proyectos privados de las fuentes tradicionalmente estatales.

La privatización de muchas de las actividades empresariales públicas en los países de America Latina, el objetivo casi común en todas las políticas económicas de disminuir el tamaño del aparato estatal y la falta de respuestas adecuadas a las exigencias crecientes de la comunidad de mayor eficiencia, con mediciones explícitas de beneficio-costos, dan la impresión que avalan esta pérdida de importancia relativa del instrumental presupuestario.

Por otra parte, el funcionamiento más amplio de los mercados de capitales, obligan al aparato financiero del Sector Público a adecuar sus pautas de comportamiento, tanto en su calidad de demandante como de oferente de flujos financieros, ya sean de corto o de largo plazo, requerimiento ante el cual las técnicas presupuestarias no han reaccionado con oportunidad.

Adicionalmente, esta ampliación en el funcionamiento de los mercados de capitales, no sólo se ha expresado en el plano interno de los países, sino que también en su globalización a nivel mundial, con una experiencia traumática para las economías en desarrollo durante la década de los ochenta: la crisis de la deuda externa.

Simultáneamente con el crecimiento de la deuda externa, ésta tuvo también su expresión en una expansión explosiva del endeudamiento interno, aspecto en el que los gobiernos han debido adoptar un papel sumamente activo, de manera que la crisis de los deudores y de las instituciones financieras no deterioraran aún más los deprimidos niveles de actividad económica. Esta situación ha impuesto cargas adicionales a los esfuerzos financieros del aparato estatal, compitiendo en la asignación de recursos conjuntamente con otras finalidades.

En este documento se analizará que aún cuando el Estado disminuya su tamaño y las economías basen su funcionamiento en

principios más liberales, ello no necesariamente implica una menor importancia del presupuesto, sino que por el contrario adquiere una relevancia especial como instrumento de acción del gobierno y como orientador de las decisiones del sector privado.

A este respecto, se considera indispensable reenfocar el análisis de las técnicas presupuestarias y principalmente sus fundamentos conceptuales, a objeto que se transforme en un instrumento útil a la política de gobierno, dentro de un esquema general de funcionamiento de las economías en que han entrado a primar crecientemente enfoques basados en el funcionamiento de los mercados, y donde los flujos financieros adquieren una especial relevancia como canalizador de la asignación de recursos de la economía.

Es indudable que los esfuerzos de las economías latinoamericanas deben redoblar para salir del estancamiento de prácticamente dos décadas. Si bien se reconoce en casi todos los sectores del espectro político, que el peso y responsabilidad de agente motor del desarrollo requiere en la actualidad una acción concertada entre la actividad pública y privada, y no recae exclusivamente en el Estado, éste tiene una enorme responsabilidad en generar y asegurar que se mantengan las condiciones para la reactivación de la producción, basada en una economía esencialmente privada y abierta a la competencia internacional; que dicho crecimiento sea sostenido en el tiempo y con un grado razonable de estabilidad en los equilibrios macroeconómicos; e, introducir los correctivos necesarios para alcanzar una mayor equidad en la distribución de los beneficios del desarrollo, adoptando medidas que permitan superar la pobreza y protegiendo a los sectores más vulnerables de la población.

Es desde esta perspectiva, que el presupuesto público no sólo debe responder como un instrumento de la política fiscal, sino que es indispensable que incorpore e interprete las orientaciones de las políticas de desarrollo del país. Sólo si cumple técnicamente con este rol será un instrumento útil y eficiente para la sociedad y no un mero trámite burocrático.

El objetivo de este trabajo, es dejar enunciadas algunas inquietudes en relación a estas materias, y aprovechar el intercambio de experiencias de diferentes realidades, muchas de ellas exitosas, de cómo enfrentar algunas de las dificultades y deficiencias del instrumental presupuestario que aquí se plantean.

## II. PROCESO PRESUPUESTARIO EN LA ECONOMIA ACTUAL

### A. Presupuesto en una economía descentralizada

En una economía descentralizada, o inspirada por principios liberales, en la que la determinación de los precios y la asignación de los recursos descansa esencialmente en el funcionamiento de los mercados, el objetivo de la política económica es tratar de inducir en los diversos agentes económicos un comportamiento similar al que hubieran tenido de darse las condiciones del óptimo económico, por la vía de eliminar o morigerar las distorsiones existentes en los diferentes mercados, corregir la distribución del ingreso y compensar el efecto de las externalidades.

Se trata, en términos generales, de aceptar como bueno el mecanismo de mercado, corrigiendo las distorsiones que él pueda tener en su funcionamiento, adecuando la distribución de ingresos a la socialmente deseada y compensando además el efecto que pudieran producir las externalidades.

En este caso, se supone que corrigiendo la distribución del ingreso y el efecto de las externalidades, las preferencias de los individuos se reflejan directamente en el mercado, de forma tal, que se garantiza alcanzar el máximo de bienestar posible, dándose la combinación de bienes y servicios que la comunidad desea. De esta forma, el sistema de precios y la asignación de recursos son la resultante de la interacción de las diversas unidades económicas en el mercado, y del efecto de la acción directa y de las correcciones aplicadas por la autoridad.

El Estado interviene en el proceso sólo a objeto de superar las deficiencias y distorsiones presentes en el mecanismo de mercado y tratar de encauzar así a la economía hacia el máximo de bienestar social. Para ello se vale de dos herramientas esenciales.

Un conjunto armonico de políticas económicas, cuyo propósito es tratar que las distintas unidades económicas orienten eficientemente sus decisiones de asignación de recursos. La otra, es la intervención directa del Estado en la actividad económica a objeto, principalmente, de corregir la distribución de ingresos y de proveer adecuadamente a la comunidad de bienes y servicios públicos.

Con el objeto de desarrollar las acciones que corresponde a su responsabilidad, el Estado requiere de recursos reales y financieros. Para estar en condiciones de movilizar los recursos reales que necesita, debe captar previamente los recursos financieros que le permitan su contratación o compra en los

respectivos mercados. Esta expresión financiera se recoge en la estructuración del presupuesto público.

Es preciso dejar explícito que al Estado, además de formular, ejecutar y controlar el conjunto de políticas que satisfagan los objetivos antes mencionados, también le corresponde crear las condiciones institucionales necesarias para garantizar un adecuado funcionamiento de los mercados. Dentro de este esquema global, y fundamentalmente para las orientaciones del presente trabajo, las justificaciones con fundamento económico de la participación del Estado en la actividad nacional, pueden expresarse en los aspectos que se señalan a continuación.

### 1. Existencia de Bienes Públicos

Los bienes y servicios públicos son aquéllos que por sus características propias no son susceptibles de transarse en el mercado, entre otras razones porque el mecanismo de mercado no se adecúa para la valorización de los mismos. Es imprescindible para que un bien sea provisto a través del mercado que cumpla con los principios de rivalidad y de exclusión. No obstante, existen algunos bienes que no cumplen con estos requisitos y que corresponden a los bienes públicos.

Los bienes públicos se proveen sobre un grupo o base numerosa de personas y no sobre individuos, y el consumo de una persona no implica necesariamente que los demás queden sin posibilidad de hacerlo. En otras palabras el principio de rivalidad no se cumple, ya que la participación en el beneficio del consumo de un individuo no reduce los beneficios derivados hacia los demás.

Por otra parte, por su misma naturaleza de indivisibles en su prestación y en sus beneficios, a estos bienes no resulta factible asignarles un precio individual por su provisión.

En razón a dichas características, es prácticamente imposible que su demanda llegue a expresarse en el mercado, no siendo factible que una unidad económica privada pudiera estar dispuesta a ofrecerlos. Por tanto, resulta imprescindible que sea el Estado que actúe como proveedor de estos bienes, quien deberá financiarlos a través de otros mecanismos, no asociados directamente al cobro por ellos, como es el caso del sistema tributario.

Como ejemplos más típicos de este tipo de bienes se señalan habitualmente los servicios de justicia, de defensa, de orden y seguridad interior, etc.

## 2. Existencia de externalidades

La presencia de externalidades, tanto desde el punto de vista del consumo como de la producción, determina que la oferta y demanda de mercado deje de reflejar los costos y beneficios sociales; por tanto, las cantidades producidas están alejadas del punto considerado socialmente óptimo.

Según sea el tipo de externalidad, la forma de corregirla consiste en subsidiar a aquellas que producen economías o reciben deseconomías externas y, a la inversa, aplicar impuestos a aquellas que reciben economías o producen deseconomías externas.

Estas medidas correctoras persiguen la eliminación de la brecha producida entre la valoración social y privada, de modo que se produzcan y consuman las cantidades deseables socialmente. Obviamente que superar tales distorsiones sólo puede ser realizado por el Estado.

Un ejemplo, de creciente tratamiento en las discusiones públicas y en el campo político, es el fenómeno de la contaminación ambiental, expresado en el interés por cautelar el medio ambiente y la protección de los recursos naturales, aún aquellos que se pueden calificar de renovables. Los efectos de determinadas actividades que en su funcionamiento afectan negativamente a la comunidad en su conjunto, como es el caso de la contaminación ambiental, representan una forma de deseconomía externa.

## 3. Existencia de Monopolios

Los impedimentos de libre entrada de empresas a una determinada industria y los acuerdos entre productores, constituyen factores distorsionadores importantes en el proceso de asignación de recursos a través del mercado. Una actividad empresarial monopólica funcionará en condiciones tales que producirá una cantidad menor y a un precio mayor que los resultantes en un mercado libre. Estas razones hacen necesaria la intervención del Estado, con el fin de imponer las medidas correctoras del caso, ya sea a través de leyes que impidan el proceso de monopolización y/o por la aplicación de impuestos que recauden las ganancias anormales del monopolista.

Por otra parte, existen industrias que presentan costos decrecientes a escala, que a veces tienen tanta importancia, que el monopolio es la única forma tecnológicamente eficiente de producir. Las correcciones ejercidas por el Estado tienen en este caso dos variantes principales: la producción directa por él de estos bienes, adoptando funciones empresariales, o la fijación del precio en un punto similar al de libre competencia, acompañado de un subsidio que cubra las posibles pérdidas en relación a sus costos medios.

#### 4. Problemas de equilibrio dinámico

En la práctica el sistema de mercado no asegura por sí solo el logro de la estabilidad de las variables macroeconómicas, ni menos las fluctuaciones de corto plazo que pueden observarse en ellas.

Algunas razones para que ello ocurra es la incertidumbre respecto del futuro y las limitaciones de los distintos "predictores" que puedan utilizarse, expresadas en las expectativas de los diferentes agentes económicos. Adicionalmente la divergencia entre los objetivos sociales y privados, por ejemplo en la tasa de ahorro observada y la deseable socialmente, para asegurar un determinado crecimiento futuro.

De aquí que la acción del Estado se hace necesaria con el fin de evitar o aminorar los movimientos cíclicos, como también, para anular la brecha entre los objetivos privados y sociales, cuestión que debe realizar tanto por el uso de políticas como por el presupuesto fiscal.

#### 5. Problemas de justicia distributiva

Aparte de las razones tendientes a asegurar la existencia de condiciones de eficiencia económica, la participación del Estado también se funda en razones éticas, debiendo cautelar una distribución justa del ingreso, que ha sido definida de acuerdo al esquema de organización socio-política de una nación. El resultado del funcionamiento de los mercados no necesariamente asegura que se alcance una distribución de ingresos socialmente deseada.

El Estado es el único que puede corregir estos resultados en materia de distribución de ingresos, que se expresa por medio de dos caminos principales: por una parte, el nivel de la carga impositiva y las características de los sistemas de ingresos fiscales y, por otra, la estructura y naturaleza de los gastos presupuestarios.

En el primer aspecto, la acción del Estado queda de manifiesto en las formas que adopta el sistema tributario y arancelario, principalmente por los criterios discriminatorios que lo pueden inspirar en relación a qué sectores son los que soportan mayor carga impositiva. La importancia relativa de la carga tributaria, su progresividad, cobertura y composición cualitativa, explican parte de los efectos del sistema tributario en la distribución de ingresos. Parte también de estas orientaciones se pueden encontrar en algunos casos de precios y tarifas de bienes producidos por el aparato estatal y que se encuentran claramente subsidiados.

Desde el punto de vista del gasto, el accionar redistributivo del Estado se expresa tanto en el nivel de gasto en remuneraciones

en las políticas directas de subsidios, con aportes financieros que traspasan poder de compra a determinados sectores, como por la provisión directa de bienes y servicios que pudiendo ser de mercado, son proveídos gratuitamente o con precios subsidiados a determinados sectores de la población, como es el caso de los programas de salud, nutrición, educación, vivienda, etc.

El nivel del gasto en remuneraciones corresponderá a su vez al resultado de la contratación o mantención de una determinada dotación de personal directo e indirecto del sector público y de la política de salarios aplicable. Esta constituye una herramienta esencialmente de corto plazo y su efectividad dependerá en gran medida de la tasa de inflación existente y del ritmo proyectado y de la capacidad de mantener en el tiempo el poder adquisitivo de las mismas.

Los subsidios pueden estar orientados a inducir la oferta de una determinada cantidad de bienes y servicios en el mercado, que de otra manera no serían ofrecidos en cantidad y precios socialmente deseados, o a garantizar un nivel de consumo o ingreso mínimo a la población, sea si se trata de subsidios directos o indirectos.

En el largo plazo, la distribución de ingresos sólo puede alterarse en forma permanente en la medida que se mantenga un crecimiento sostenido y estable, y se garantice a toda la población el acceso a un nivel suficiente de educación, vivienda, salud y seguridad social. Estas programas de gastos son apropiadamente denominados inversión en capital humano.

## B. Presupuesto y la administración financiera

Es preciso tener presente que, además de constituir el presupuesto un instrumento de la política fiscal, tiene también una perspectiva administrativa.

Una de las deficiencias en el análisis de las técnicas presupuestarias, es que el enfoque ha tendido a centrar la atención en alguna de dichas interpretaciones: o como instrumento de política económica o como instrumento administrativo. La práctica ha enseñado que debe estructurarse un sistema presupuestario considerando que debe satisfacer ambas necesidades simultáneamente.

La tarea consiste, por lo tanto, en desarrollar el sistema, las normas que lo regulan y sus procedimientos teniendo presente ambos aspectos.

El análisis de los requerimientos como instrumento de política económica ha sido ampliamente discutido en la literatura

especializada. Desde el punto de vista administrativo, el tratamiento ha sido bastante más limitado, siendo aún menor el doble enfoque.

En su perspectiva de instrumento administrativo, el presupuesto debe entenderse como parte integrante de un sistema más amplio, el sistema de administración financiera del Sector Público.

El sistema de administración financiera del Sector Público está integrado por el flujo de orientaciones que provienen de la planificación, ya sea indicativa para el conjunto de la economía o impositiva para el aparato estatal, y en su ausencia, sustituido como proceso por un esquema analítico de opciones, objetivos y metas ad-hoc, para la preparación del presupuesto; por el proceso presupuestario propiamente tal, en sus diferentes etapas; por el sistema de administración de caja, coherente en su funcionamiento al esquema de desarrollo del aparato estatal; por el sistema contable, estructurado sobre la base de las necesidades de información para el control de la gestión administrativa de las instituciones públicas, como también para responder a las necesidades de información para la evaluación de la política fiscal y en sus términos más globales para la política económica; y, con dichos elementos de información, más los esquemas administrativos necesarios, dar forma a los procesos periódicos de evaluación y control.

### C. Condiciones mínimas necesarias

Gran parte de los desarrollos teóricos y muchos de los intentos prácticos realizados a lo largo de las últimas décadas en torno a las técnicas presupuestarias, han estado dirigidos a concebir modelos y sistemas presupuestarios susceptibles de vincularse muy estrechamente con los esfuerzos desplegados en establecer sistemas de planificación. Un ejemplo en estas orientaciones lo constituye la gran concentración de esfuerzos desplegados hacia la implantación del presupuesto por programas, no habiéndose obtenido resultados fructíferos en la gran mayoría de las experiencias aplicadas.

Debe reconocerse, sin embargo, que con la implantación del presupuesto por programas se lograron importantes avances en el proceso de formulación, progresos en el conocimiento de la naturaleza de las funciones públicas y en el análisis de la organización del aparato estatal. Ello no obstante, se avanzó poco en los aspectos relativos a la ejecución y control presupuestario.

La razón de estos resultados poco positivos, parece encontrarse en el hecho que complementariamente no se ha avanzado en crear las condiciones mínimas necesarias para el buen

funcionamiento de dichos sistemas. En general se ha supuesto que dichas condiciones existían, a pesar de que la realidad habría estado indicando lo contrario.

Estas condiciones mínimas necesarias, son fácilmente identificables con algunos de los llamados principios presupuestarios, que aparentemente por ser tan obvios tienden a ser olvidados en la estructuración de los sistemas presupuestarios.

Por estas mismas razones parece conveniente plantear la necesidad de reorientar los esfuerzos en este campo, con el objeto de propugnar la puesta en práctica de medidas que tiendan a alcanzar estas condiciones mínimas, antes de seguir pensando en perfeccionar sistemas aparentemente más sofisticados de administración presupuestaria.

### 1. Universalidad

La efectividad del presupuesto como instrumento de análisis y aplicación de política económica y también en su perspectiva administrativa, dependerá sin lugar a dudas, que en sus contenidos abarque a todo el Sector Público o por lo menos a gran parte de él. En este sentido, es indispensable que refleje toda la actividad del sector público, en sus diferentes niveles, y el total de sus movimientos financieros, sin exclusión de ninguna especie.

Los esfuerzos orientados a ampliar la cobertura del presupuesto, no sólo en cuanto a las instituciones y organismos que lo componen tanto sectorial, regional como localmente, sino que a incorporar todos los movimientos de recursos que ellos generan, tienden a reforzar la importancia del presupuesto como instrumento de política económica.

Debido a la falta de racionalidad con que se ha desarrollado el aparato estatal en la mayoría de los países latinoamericanos, resulta especialmente difícil definir con precisión el ámbito de acción del sector público y, por esta misma razón, una parte significativa de las instituciones no quedan incorporadas al régimen presupuestario general del país.

Es muy común encontrar regímenes especiales o de excepción para el tratamiento presupuestario de las empresas públicas, como también para entidades descentralizadas, instituciones semifiscales, etc.

Las mismas razones anteriores dan explicación a la exclusión del tratamiento en el presupuesto general de los movimientos financieros de los organismos o regímenes regionales y de la administración comunal.

Desde otra perspectiva, es frecuente que se excluya del tratamiento presupuestario general aquellos movimientos financieros que se originan en leyes especiales que predestinan ingresos fiscales para fines específicos, transformándolos en movimientos extrapresupuestarios.

Es indudable que los esfuerzos que se realicen en el sentido de minimizar estas excepciones, permitirá que el presupuesto sea un verdadero reflejo de la actividad estatal, y por lo tanto, ganará posiciones como instrumento de análisis y de debate público.

## 2. Unidad

El concepto de universalidad se encuentra directamente asociado al principio de unidad. El tratamiento técnico de los distintos aspectos presupuestarios debe responder a criterios uniformes en la estructuración del documento aprobatorio, tanto en sus contenidos como en las clasificaciones que se empleen y concordante con las que se utilicen para los efectos de registro contable en la etapa de ejecución.

Debe tenderse a una presentación única y uniforme del documento mediante el cual se aprueba el presupuesto, o realizar un esfuerzo especial para la integración de los presupuestos de los diferentes organismos públicos, aprobados por distintas instancias de autoridades políticas.

Por otra parte, el sistema contable que se aplique al Sector Público debe proporcionar bases comunes de registro de las operaciones, con procedimientos y tratamientos uniformes de la información, que permitan la agregación o consolidación de los antecedentes de todas las instituciones que lo componen.

Por último, deben emplearse criterios globalizantes en el manejo y en la administración de los fondos públicos, que posibiliten un tratamiento integral de los saldos de cuentas corrientes y uniformidad en la interpretación de la información de sus movimientos.

Avanzar en este sentido, mejorando la unidad en el tratamiento de la información contenida en el presupuesto y en los estados de ejecución permite, sin lugar a dudas, mejorar sus capacidades como herramienta de análisis de la política fiscal.

## 3. Centralización de las decisiones

La estructura del sistema presupuestario, en sus aspectos legales y administrativos, debe asegurar una centralización en las decisiones globales de asignación de recursos en la etapa de

formulación, con una correspondiente descentralización en la ejecución y en los detalles de sus contenidos.

El proceso de formulación del presupuesto debe asegurar la participación de todos los niveles de la organización, recogiendo la programación de las actividades desde las unidades bases de la organización del Sector Público, con procedimientos de análisis y discusión para los distintos niveles jerárquicos, con agregación cada vez mayor de los detalles en la medida que se sube en la pirámide organizacional.

Pero siendo indispensable esta participación en el proceso de análisis de necesidades y de identificación de alternativas de asignación de recursos, ello no conlleva necesariamente a una atomización de decisiones.

Es indudable que las decisiones de asignación de recursos en el nivel más agregado, esto es, qué proporción de recursos del total disponible de una economía serán manejados por el Estado, debe corresponder a una decisión política explícita de las más altas autoridades de gobierno, y no a un simple resultado obtenido por agregación de cifras.

De la misma manera, la determinación de la distribución entre gastos corrientes y de inversión, como también la asignación de niveles globales para los diferentes sectores de actividad, corresponde necesariamente a una decisión de carácter centralizado, con el objeto de asegurar la coherencia en la aplicación de las políticas y prioridades sectoriales y regionales.

La decisión global de asignación de recursos y la definición de las tareas que a cada organismo público corresponde, debe ser de carácter centralizada en las instancias que correspondan a la organización política de un país, dada la importancia de la actividad estatal en el desarrollo armónico de la economía.

#### 4. Flexibilidad

El proceso de asignación de recursos que se expresa en la formulación del presupuesto del Sector Público, exige un examen detallado de los objetivos planteados para el ejercicio financiero por los distintos organismos que lo componen y, de acuerdo a las disponibilidades globales y las políticas de gobierno, establecer un esquema de prioridades en la asignación de los fondos presupuestarios.

La decisión de asignación de recursos debe responder a las prioridades nacionales, sectoriales y regionales de la política de gobierno, estas prioridades varían en función de cambios en las condiciones de la realidad objetiva o en las preferencias de la comunidad. Una forma de garantizar que la acción del Estado se

adecúe a estas variaciones y que ellas se expresen en los criterios de asignación de recursos, es impidiendo la existencia de normas que tiendan a distribuir a priori y mecánicamente los recursos disponibles.

Por esta razón, las fuentes de financiamiento deben responder con eficiencia a los requerimientos de recursos del sector público, pero a su vez, deben compatibilizar un enfoque global de la política de ingresos y que proporcione los suficientes grados de libertad para los efectos de la decisión de la asignación presupuestaria, como también estímulos adecuados a las unidades recaudadoras.

Es de gran importancia que los mecanismos de ingresos tengan la mayor flexibilidad para ser asignados periódicamente en la formulación del presupuesto, dentro de las finalidades genéricas de solventar las funciones públicas, sin que su destino se encuentre prefijado para determinadas actividades específicas.

El análisis de este aspecto se puede ilustrar con la identificación de la naturaleza de los mecanismos de ingresos en las categorías genéricas siguientes:

(1) Ingresos generales o de orden nacional

Corresponden esencialmente a los ingresos generados por el sistema tributario y arancelario nacional y cuya definición y aplicación se realiza en función de los lineamientos generales de la política económica y de los objetivos de distribución de ingresos. Incluye asimismo, aquellos financiamientos de tipo global para el sector público, como es el caso de créditos internos y algunos externos, que no se encuentran asociados a determinados proyectos o actividades públicas.

Constituyen fuentes generales de financiamiento de las actividades del sector público y la recaudación que de ellos se obtiene no está asociada directamente a la prestación de servicios o bienes públicos. Corresponde a la capacidad de imperio del Estado de imponer cargas pecuniarias a sus habitantes, con el objeto de financiar su funcionamiento en términos generales y su aplicación no cumple con el principio de reciprocidad o equivalencia en los beneficios recibidos por el contribuyente en materia de bienes y servicios públicos.

Dadas estas características, estas fuentes de financiamiento deben corresponder al concepto de un fondo único e indivisible, sin cercenamientos ni destinos predeterminados en su uso. Son esencialmente asignables anualmente a través del presupuesto del sector público, de acuerdo a la política fiscal, para financiar las actividades o complementar el

financiamiento de los otros niveles: sectorial, institucional y regional y local.

(2) Ingresos sectoriales

Agrupan aquellas fuentes de financiamiento que se originan en ingresos cuyo destino es solventar los gastos de una función estatal, cuya ejecución no se encuentra encargada directamente a alguna institución en particular, sino que a un sector de actividad. Ejemplos de estas fuentes de financiamiento se pueden encontrar en muchos países en varios tipos de ingresos del sector previsional y de bienestar social.

(3) Ingresos institucionales

Ingresos generados directamente por las actividades y la gestión propia de los organismos públicos. Están constituidos fundamentalmente por el producto de la venta de aquellos bienes y servicios públicos que están sujetos a precios y tarifas (ya sea en función de costos o como mero instrumento de regulación de la demanda) y por otros ingresos propios de similar naturaleza, como es el caso de la renta de inversiones, venta de activos, recuperaciones de préstamos, etc.

Son características comunes a este tipo de ingresos que en su generación se compromete directamente la actividad de la respectiva institución, la gestión de su recaudación es ejercida por ella misma, se incorporan directamente al patrimonio de cada organismo y por lo tanto, deben ser administrados autónomamente por ellos.

(4) Ingresos regionales y locales

Similares en su naturaleza a los institucionales, principalmente en que también corresponden a retribuciones por contraprestación de servicios, pero cuya base se fundamenta en una determinada cobertura geográfica y que se incorpora al patrimonio de este tipo de organismo público. En este grupo se contemplan los ingresos de organismos regionales y municipales.

Es desde todo punto de vista conveniente, que los mecanismos de ingresos incorporados en las categorías antes enunciadas no sean absorbidos por niveles superiores o inferiores dentro de dicha estratificación. Es decir, que ingresos que por su naturaleza son generales, no sean asignados a priori a niveles sectoriales, institucionales o regionales. De la misma manera, recursos que son generados directamente por la actividad propia de instituciones o regionales se incorporen como rentas generales.

Ambas distorsiones generan ineficiencias, ya sea porque se asegure el financiamiento de determinados programas institucionales, por ejemplo, lo que limita la racional asignación de recursos de acuerdo a los objetivos de la política fiscal; o por que se desvirtúa el interés de la generación de ingresos propios, en la medida que la entidad generadora no los percibe directamente y se transforman en un financiamiento de orden general.

##### 5. Descentralización de la ejecución

Como complemento indispensable al citado criterio de centralización de las decisiones en el proceso de formulación del presupuesto, la ejecución debe basarse en una adecuada descentralización de la gestión, dentro de los marcos de orientación fijados en el esquema general de organización del Sector Público.

Una vez adoptada la decisión de asignación de recursos, corresponde a cada entidad la responsabilidad por el cumplimiento de la tarea encomendada. Dicha responsabilidad sólo puede hacerse efectiva en la medida que se deleguen las atribuciones pertinentes, incluyendo la facultad de asignar y administrar internamente los recursos presupuestarios aprobados.

Las exigencias de mayor eficiencia y agilidad en el funcionamiento del aparato estatal deben tener su expresión concreta en procedimientos expeditos en la ejecución de las acciones contempladas en el presupuesto para el ejercicio, acompañada del funcionamiento de sistemas de autorizaciones para gastar y procedimientos para pagar que faciliten dicho accionar.

Para estos fines debe estructurarse un sistema de ejecución presupuestaria, de administración de caja y de registro contable que, considerando las peculiaridades de cada organismo público, posibilite una descentralización de las operaciones, basado su desarrollo en una programación de la ejecución financiera compatible con los marcos macroeconómicos y los objetivos específicos de la política fiscal.

### III. FORMULACION DEL PRESUPUESTO

El sistema presupuestario como ya se expresara, constituye un instrumento de la planificación del sector público, o en ausencia de ésta, el proceso de formulación presupuestaria se transforma en la instancia de planificación por si misma.

En ambos casos, el sistema presupuestario debe entenderse conformado por un presupuesto de mediano plazo, con horizontes de alrededor de tres años, y por el presupuesto anual. Tanto en uno como en otro, se realiza la jerarquización de los requerimientos de actividades de los diferentes sectores del aparato estatal, se establecen las prioridades, asegurando una asignación sectorial y espacial eficiente de los recursos disponibles.

La preparación de un presupuesto de mediano plazo para el Sector Público, por ejemplo a tres años, que recoja en términos globales los antecedentes sectoriales y de distribución geográfica de la captación y uso de recursos, proporciona orientaciones básicas para la adopción de decisiones del sector privado. A su vez permite disponer de previsiones del total de egresos proyectados y de las estimaciones de las fuentes ordinarias de financiamiento; previsiones en relación a la utilización y amortización de créditos externos e internos; programación de los niveles de inversión pública, tanto en relación a los proyectos en ejecución como los nuevos que se proyecten; previsiones de necesidades de personal; estimaciones de los efectos macroeconómicos de los niveles de actividad y de los flujos financieros proyectados por el sector Público.

El análisis y compatibilización anual de tales variables, conforma la política financiera de mediano plazo del sector público.

En este mismo sentido es preciso tener presente que la necesidad de previsiones presupuestarias de mediano plazo no sólo se justifica por las características propias del proceso de inversiones públicas, en el cual resulta obvio disponer de horizontes que vayan más allá del ejercicio presupuestario y que aseguren la provisión de fondos para la ejecución íntegra de la obra.

Por una parte, la realización de muchas obras del sector público irrogan un compromiso futuro de gastos corrientes para asegurar su funcionamiento, como es el caso de la construcción de un hospital nuevo, que una vez terminado, el presupuesto debe contemplar los recursos para su operación: humanos, materiales y servicios. En este caso, las proyecciones presupuestarias de mediano plazo son una importante ayuda para asegurar la coherencia entre el desarrollo de la inversión y la provisión de partidas de gastos corrientes cuando se termine la obra.

Por otra parte, es posible identificar programas que involucran esencialmente gastos corrientes, en los cuales al adoptarse decisiones en relación a su nivel en el presente se compromete hacia el futuro la asignación de un monto creciente de recursos, como es el caso cuando se incrementa el número de cursos en el primer año de enseñanza, para cubrir déficit educacionales en un país, siendo necesario al año siguiente cubrir los requerimientos de recursos de ese primer año, ya incorporado a los niveles de gastos, pero siendo imprescindible abrir un número adicional de cursos en el segundo nivel de enseñanza, y así sucesivamente. De esta manera, una decisión de asignación de recursos corrientes puede involucrar un compromiso creciente hacia el futuro y que debe ser contemplado en el instrumental presupuestario anual y de mediano plazo.

#### A. Presupuesto y actividad del estado

La importancia del presupuesto radica en el hecho que durante el proceso de formulación se precisan las acciones que corresponde ejecutar al Estado y se compatibilizan los requerimientos que ello impone con las restricciones existentes en la economía.

Tal como se expresara con anterioridad, la acción del Estado en una economía de mercado puede justificarse como orientada a: contribuir a la asignación adecuada de los recursos disponibles; corregir la distribución del ingreso que se da con el funcionamiento libre de los mercados; y, mantener permanentemente un cierto nivel mínimo y estable de actividad económica.

##### 1. Asignación de recursos

En relación a la asignación de recursos, el problema básico radica en determinar cual es la provisión óptima de bienes y servicios públicos y cual corresponde a la actividad privada.

La respuesta a esta interrogante, vale decir, cuál es la provisión adecuada de bienes y servicios públicos y privados, emana de las orientaciones de la política de gobierno y de su factibilidad en el cuadro político nacional.

Tal cual se señalara anteriormente, la provisión de bienes públicos es siempre de responsabilidad del Estado y la de bienes privados es básicamente responsabilidad privada. Sin embargo, la existencia de monopolios naturales, algunas formas de externalidades y consideraciones de distribución de ingresos, justifican que en algunos casos el sector público asuma también responsabilidades en este último aspecto.

Es en esta etapa donde debe tener lugar, a lo menos en parte, la discusión acerca del grado de avance y de aplicación de los programas de privatización, total o parcial, de determinadas actividades empresariales estatales y el desarrollo de proyectos productivos conjuntos con el sector privado.

En el análisis de estas materias se requiere disponer de la medición de la participación de las actividades del sector público dentro de los agregados económicos, principalmente en la participación porcentual de los niveles de gastos, o de ingresos, en relación al producto interno bruto del país. Este indicador puede ser un objetivo a alcanzar definido en la política económica, o un análisis especial para determinar el tamaño del sector público dentro de la elaboración de la política fiscal.

Definido el nivel y ámbito de acción del sector público, corresponde realizar el proceso de asignación interna de recursos existentes entre los diferentes usos alternativos. Las prioridades de distribución sectorial y regional de los recursos, así como la intensidad de uso de factores que se desea obtener, utilización de capital versus mano de obra, bienes nacionales versus importados, por señalar algunos de los más relevantes, son datos que deben ser proporcionados por el esquema general de políticas de gobierno.

Es particularmente significativo a este respecto, que alcanzar determinadas metas de crecimiento económico de largo plazo, depende en gran medida de la asignación de recursos a inversión, teniendo especial relevancia la distribución de responsabilidades del sector público y privado, e internamente dentro del sector público la naturaleza de su composición.

Por su parte, la forma en que el Estado decide financiar su nivel de actividad incide también en la asignación de recursos, por cuanto debe extraer flujos financieros, principalmente en el caso de los tributos, que dejan recursos reales libres al disminuir la demanda que podría haber ejercido el sector privado, para incrementar la demanda por otros al ejecutar el gasto.

El resultado final de la acción del sector público sobre la asignación de recursos en la economía es la resultante neta del financiamiento y el gasto. Dichos efectos corresponden tanto a la afectación a los flujos financieros, como a la demanda y oferta de bienes y servicios reales.

La instancia en que todos estos elementos se integran y deben compatibilizarse sus efectos es en la etapa de formulación presupuestaria. De allí la importancia del presupuesto como instrumento de planificación y de política económica.

Por lo tanto, la formulación del presupuesto no puede entenderse solo como un proceso de estimaciones financieras de las variables propias del Sector Público, sino que es preciso estimar

los efectos de su accionar sobre la economía en su conjunto, por medio de instrumental específico para este objetivo (análisis macro económico, modelos econométricos, etc.).

## 2. Distribución del ingreso

Tal como se señalara, una de las preocupaciones fundamentales del Estado debe ser corregir la distribución de ingreso que se alcanza por el funcionamiento libre de los mercados, de manera de adecuarla gradualmente a la socialmente deseada.

En la medida que la distribución de ingreso prevaleciente implique grandes inequidades, la economía no alcanzará el estado de máximo bienestar social, aún cuando la asignación de recursos sea la óptima. Entendida esta última como una determinada combinación de recursos y tecnología que permite situar a la economía en un punto de su frontera de posibilidades de producción.

Pareciera que se acerca a un consenso entre los economistas que las políticas para enfrentar el problema de distribución de ingresos y proponder a una mejoría estable de la distribución es garantizando una tasa mínima de crecimiento económico en forma sostenida y, por otra, el acceso a niveles suficientes de "consumo social" vale decir, nutrición, salud, educación, vivienda y seguridad social. A través de estos últimos se aumenta efectivamente y en forma permanente la capacidad de generar ingresos de la población y se minimizan las diferencias de productividad entre las personas.

La acción del Estado en orden a cubrir las brechas existentes en las variables sociales antes enunciadas, debe ser coordinada y en muchos aspectos concertada con organizaciones privadas, que también orientan sus esfuerzos a este mismo tipo de actividades.

Otro aspecto de significación en materia de efecto sobre la distribución de ingresos en el corto plazo, son políticas de remuneraciones tendientes a eliminar las distorsiones en el mercado de trabajo, a asociar los mejoramientos reales de los salarios a las ganancias de productividad y a establecer mecanismos periódicos de ajustes por inflación, todas las cuales pueden también constituirse en un efectivo instrumento de redistribución de ingreso.

Por su parte, la forma en que el sector público financia su actividad, muy particularmente en las características estructurales de su sistema tributario, incide también en la distribución de los ingresos, reforzando o contrarrestando el efecto que pueda lograrse por medio de las orientaciones del gasto público.

Es indudable que la instancia presupuestaria es la más importante desde el punto de vista de formular o reformular la acción del Estado a este respecto.

### 3. Nivel de actividad, empleo y precios

El presupuesto como reflejo de la actividad del sector público, en cuanto a asignación de recursos y distribución de ingresos se refiere, esta esencialmente orientado por los objetivos y metas del plan de gobierno.

Pero también la orientación de la acción del Estado tiene una dimensión de corto plazo y en esa misma medida el presupuesto.

En el corto plazo, adquiere una especial importancia la necesidad de mantener un cierto nivel mínimo de actividad, empleo y estabilidad en el nivel de precios. Es de la mayor importancia reconocer que estas restricciones existentes, condicionan el nivel y las características de la acción del sector público. La tarea en este campo consiste en tratar de ajustar la acción en el corto plazo a los requerimientos que surgen de la necesidad de cumplir con las metas de mediano y largo plazo.

Resulta fundamental a este respecto, disponer de mediciones de la incidencia en las variables macroeconómicas del nivel y la composición del gasto público, en aspectos tales como: su aporte a la oferta total, la estructura de su demanda de bienes y servicios, absorción de mano de obra en forma de contrataciones directas e indirectas, contribución a la inversión nacional, presiones sobre comercio exterior en términos de importaciones y exportaciones, efectos sobre los movimientos de capital, muy especialmente en cuanto al endeudamiento externo, por señalar los de mayor significación.

En este aspecto, la instancia presupuestaria y el presupuesto se constituyen en el nexo indispensable entre la programación de corto plazo y los planes de mediano y largo plazo.

#### B. Presupuesto y compatibilidad macroeconómica

En la compatibilización macroeconómica se utiliza un esquema de interrelaciones recíprocas entre el presupuesto, la balanza de pagos, las cuentas monetarias, el comportamiento de los precios internos y el nivel de actividad de la economía.

Variaciones en el nivel de déficit del sector público y en la estructura de su financiamiento tienden a afectar las metas de variación en el nivel general de precios, ya sea por el lado de la

demanda o por presiones de costos. Un aumento en los gastos financiado con mayor endeudamiento con el Banco Central, tenderá a traducirse en un aumento de la demanda agregada y en el nivel general de precios. Si este mayor gasto es financiado con aumento de precios o tarifas públicas, el resultado tenderá a ser una presión de costos, que se reflejará en aumentos en el nivel de precios o en desempleo temporal. Cambios en la tributación también pueden redundar en alteraciones en el nivel de actividad o del nivel de precios.

Debe tenerse en cuenta que además de las interrelaciones directas que se pueden identificar, existe una interrelación indirecta, a través de la inflación, que afecta en la práctica a todas las cuentas. Por ejemplo, en las cuentas externas a través de los efectos sobre el tipo de cambio real, que afectará las importaciones y exportaciones; en las cuentas fiscales, por cuanto alterará el comportamiento de los ingresos y de los gastos; sobre las cuentas monetarias, tanto por efectos en las reservas internacionales como por las variaciones en el déficit fiscal, como por los propios efectos sobre la preferencia por la liquidez.

Todas estas interrelaciones deben expresarse en un modelo de análisis, que posibilite a los responsables de la preparación del presupuesto del Sector Público disponer de estimaciones de los efectos globales de las decisiones que se adopten en materia de ingresos y gastos en el resto de la economía. Las proyecciones de variables exógenas al presupuesto deben corresponder a las elaboradas por las autoridades económicas y monetarias respectivas y estar permanentemente actualizadas.

En síntesis puede plantearse un modelo que integre las cuentas del sector público, las monetarias, balanza de pagos y de nivel de actividad, cuyos elementos esenciales se describen a continuación.

### 1. Síntesis situación financiera del sector público

Para los efectos de resumir la información financiera del Sector Público, se debe emplear una clasificación económica de ingresos y gastos ampliada, lo más compatible posible con la utilizada para los fines presupuestarios, con el objeto de facilitar, tanto el procesamiento de la información de base - necesaria para alimentar los modelos de análisis- y por otra parte, que los resultados que se obtengan de las proyecciones sirvan también lo más directamente posible para apoyar la formulación del presupuesto, en sus distintas etapas de preparación.

Adicionalmente a esta clasificación resulta de suma utilidad separar, tanto los ingresos como los gastos, que son originariamente ejecutados en moneda nacional de aquellos en moneda extranjera, ello como condición necesaria para poder efectuar la

medición de los efectos de la actividad del Estado y de sus flujos financieros en los resultados de balanza de pagos.

En este aspecto tiene particular interés disponer de información detallada y confiable acerca del servicio de la deuda externa del sector público proyectada para los ejercicios siguientes, como también de la utilización estimada de créditos externos.

En cuanto a cobertura del Sector Público, es recomendable diferenciar las cuentas de ingresos y gastos para el gobierno central de las correspondientes a las entidades descentralizadas, que debiera incluir a las empresas públicas no financieras, o constituir con estas últimas un grupo especial, dependiendo de la importancia de dicho subsector en la economía del país.

La incorporación de las entidades públicas financieras dentro de la información del sector público debe estudiarse con sumo detenimiento, por alejarse demasiado el comportamiento de sus variables del esquema general que explica la evolución del Sector Público no financiero. Ello se explica tanto por una estructura de cuentas financieras diferente, en que interesa fundamentalmente la evolución de saldos de depósitos y colocaciones de crédito, como por que dentro de sus fuentes de financiamiento se encuentran depósitos del público, cuyas decisiones no se explican por el mismo tipo de variables que afectan al Sector Público.

Con los antecedentes reunidos del Sector Público, se debe elaborar un resumen de la situación financiera, tanto para el gobierno central, para las entidades descentralizadas, como un consolidado de la situación financiera global del Sector Público. En esta última presentación, se eliminan las transferencias del gobierno central, por el lado del gasto y el ingreso correspondiente de las entidades descentralizadas.

El resultado de las proyecciones, tanto de ingresos como de gastos, del Sector Público puede representar un déficit o superávit, el cual se considera que afecta directamente a la emisión monetaria, ya sea por expansión o contracción, según sea el caso.

El déficit del sector público consolidado debe ser financiado a través de alguna de las siguientes fuentes: incremento del crédito externo neto, utilización de crédito del sistema bancario o financiamiento de la autoridad monetaria pertinente. Esta situación vincula directamente el resultado fiscal con el monetario, tanto por efecto de operaciones de cambio, por la demanda por crédito interno, como por expansión de la emisión.

## 2. Balanza de pagos

Como un elemento indispensable para formarse un panorama global de las relaciones macroeconómicas fundamentales, debe disponerse de una visión del sector externo, para lo cual es indispensable contar con un esquema simplificado de proyección de balanza de pagos del país.

Para estos efectos se debe disponer de proyecciones, tanto del nivel de exportaciones como de importaciones del país, de acuerdo al monto estimado para el año base y proyectado en función de los valores que se les asigne a los parámetros de variación de precios, de bienes importados y exportados, y a la variación estimada de las cantidades por ambos conceptos, obteniéndose de esta manera un Saldo de la Balanza Comercial. Dentro de estas previsiones debe incorporarse las estimaciones de importaciones y exportaciones contempladas en las proyecciones de los organismos del Sector Público, siendo de particular importancia las correspondientes a las empresas públicas.

Como parámetros adicionales se proyectan los niveles de saldo de la balanza de servicios, otras transferencias netas y el movimiento de capitales privados. En particular en las proyecciones de Balanza de Pagos tiene una especial importancia las estimaciones sobre el comportamiento de la deuda externa pública, tanto en la utilización de créditos como en el servicio financiero de dichas obligaciones. En este caso, el modelo debe utilizar información tanto de los correspondientes registros de evolución de la deuda y de su servicio, como en las políticas de nuevo endeudamiento y de renegociaciones de estas obligaciones que se puedan prever para el futuro.

El resultado de la proyección de Balanza de Pagos, se expresa como una variación de las reservas internacionales brutas del país, que ajustada por el comportamiento esperado por las reservas no transferibles, permite obtener la variación de las reservas netas disponibles.

Esta variación de Reservas Internacionales Netas tiene un claro efecto sobre la emisión monetaria que se proyecte.

## 3. Cuenta monetaria

Como expresión final del modelo de compatibilización macroeconómica se proyectan los resultados del sector público y externo en su expresión monetaria, más las proyecciones adicionales sobre el comportamiento esperado del resto de las variables monetarias que explican la variación de la emisión monetaria. Gran parte de la elaboración de esta cuenta debería ser efectuada en una relación muy estrecha con los equipos técnicos de la autoridad monetaria, generalmente Banco Central.

En la cuenta monetaria se incorporan las principales variables que explican la emisión monetaria, contemplando como endógenas al modelo las originadas en las variaciones en el crédito interno del Sector Público, correspondiente al resultado de las cuentas respectivas, y las producidas por las variaciones en el nivel de Reservas Internacionales. Exógenamente se incorporan estimaciones por las variaciones en el crédito interno otorgado al resto de las instituciones del sector público, el crédito interno al sector privado y la variación neta de las otras cuentas de activos y pasivos monetarios.

Las previsiones acerca del nivel de los flujos netos de créditos externos utilizables por el sector privado y las estimaciones del comportamiento de las tasas de interés internacionales dependerán en su grado de influencia, del grado de apertura internacional que presente el país.

Se presentarán separadamente los efectos sobre la emisión del resultado financiero del gobierno central y de las entidades descentralizadas, obtenidos de las correspondientes cuentas de proyección del modelo. Del mismo modo, la variación de reservas internacionales netas, obtenidas de la proyección de Balanza de Pagos, convertida a moneda nacional por el respectivo tipo de cambio promedio proyectado, se presenta en su efecto como fuente de la variación de la emisión monetaria.

El resto de los componentes de la emisión monetaria, variación de crédito al resto de las instituciones del Sector Público, fundamentalmente entidades financieras y municipalidades, variación de crédito al sector privado y otras variaciones netas de activos y pasivos financieros, se obtienen de las proyecciones elaboradas por la autoridad monetaria. En particular interesa conocer el nivel proyectado de la tasa de interés interna, que sea compatible con las previsiones monetarias, y que a su vez asegure una evolución de la demanda de crédito y de la generación de ahorro, concordante con el nivel de inversión necesaria para asegurar la tasa de crecimiento de largo plazo del país.

Como resultado final se obtiene la variación relativa en el nivel de emisión, que contrastado con la hipótesis de variación de precios proyectada para el período, permite obtener conclusiones sobre la razonabilidad de las estimaciones para el comportamiento estimado del sector público y en caso contrario, es posible introducir ajustes en los valores asignados a dichas variables, y generar un nuevo resultado que se acerque más a la compatibilidad requerida.

#### 4. Precios e inflación

Dada la estrecha relación de la inflación con el nivel de las variaciones en la emisión monetaria, cuya correlación es

funcionalmente factible de dimensionar, es posible cerrar el modelo con la coherencia que se pueda establecer entre las proyecciones de ambas variables.

Como resultado de las proyecciones de la emisión monetaria se obtiene la variación porcentual de la misma para cada año, que comparada con las hipótesis de variación de precios, permite examinar la razonabilidad de las proyecciones efectuadas.

Si se observan discrepancias demasiado notorias en la relación esperada entre estas variables, se puede modificar el valor de determinados parámetros de comportamiento, incorporarlos en el modelo y se obtienen nuevos resultados.

## 5. Nivel de actividad

Los contenidos de las proyecciones del presupuesto del sector público se pueden expresar a su vez, en el aporte a la oferta nacional, como una contribución a la demanda agregada -tanto en bienes nacionales como importados-, a la ocupación de mano de obra -tanto directa como indirecta-, el impacto económico de algunos componentes del gasto, y en esta misma medida dimensionar el efecto en el nivel de actividad de la economía del país.

En este sentido es de particular significado el nivel y composición de la inversión y del ahorro público y la determinación de su contribución al comportamiento de ambas variables de nivel nacional.

La dimensión del impacto del accionar del Estado en el nivel de actividad económica se puede obtener con la utilización de modelos econométricos elaborados especialmente para esta finalidad.

La disponibilidad de antecedentes sobre el comportamiento del nivel de actividad económica y la participación en él del Estado, representa una ayuda indudable cuando el objetivo central de la política fiscal se enfoca en enfrentar el deterioro de la economía y se requiere dimensionar los efectos reactivadores de distintas combinaciones de gastos públicos.

### C. Bases técnicas e institucionales

La preparación del presupuesto es un largo proceso que se inicia con varios meses de anticipación a su vigencia en el ejercicio fiscal.

Las etapas preliminares consideran los análisis de las cifras históricas de comportamiento del ingreso y gasto público, tanto en

sus agregados mayores, como por cada una de los organismos que lo componen. De la misma manera debe reunirse antecedentes en relación a los niveles de actividad alcanzados por los distintos organismos del sector público.

Más adelante el organismo técnico presupuestario, imparte las instrucciones de formulación del presupuesto, conteniendo las orientaciones financieras y políticas para que cada organismo del sector público elabore su propuesta presupuestaria en los formularios preparados específicamente para este fin, en los que se recoge los objetivos que se pretende alcanzar, la programación de actividades, los requerimientos financieros y los antecedentes que respaldan dicha presentación.

El conjunto de los antecedentes reunidos por el organismo técnico presupuestario, debe ser analizado y evaluado en relación a los marcos generales fijados por la política de gobierno, y finalmente presentado en una síntesis adecuada para las decisiones políticas y dar estructura al proyecto de presupuesto que será sometido a la consideración del poder legislativo.

#### 1. Presupuesto exploratorio

El proceso de formulación del presupuesto público, se inicia con la elaboración de estimaciones preliminares del nivel y composición de los ingresos y gastos de cada uno de los organismos públicos, basados en el comportamiento histórico de las variables financieras; en una cuantificación de los recursos requeridos por los objetivos contenido en el plan económico nacional de largo plazo -si es que existe- o en su sustitución por los objetivos expresados en los lineamientos de la política de gobierno, para los diferentes organismos del Estado; determinación de los requerimientos de recursos de los planes y programas definidos con anterioridad y/o en marcha para el cumplimiento de los objetivos sectoriales; y, estimación de los efectos de una primera definición de los parámetros macroeconómicos contemplados en el modelo de compatibilización macroeconómica de corto plazo. En esta última vinculación, a su vez se debe alimentar el modelo con los resultados de las proyecciones del sector público contenidas en las estimaciones presupuestarias.

La preparación de estas proyecciones es lo que se denomina como un "presupuesto exploratorio", en el que se debe emplear una estructura de clasificaciones compatible con la que se espera utilizar en la aprobación del documento presupuestario. En un sentido práctico, la preparación, corrección de valores, realimentación con el modelo de corto plazo y nueva evaluación de resultados, es un proceso de sucesivas iteraciones, que en la medida que se avanza en el proceso de formulación incorpora cada vez más precisiones en los valores de las variables, al contemplar las decisiones que se van adoptando en estas materias, para

finalmente, el presupuesto exploratorio ser coincidente, en la parte correspondiente con el primer ejercicio financiero proyectado, con el presupuesto que se apruebe por las autoridades políticas pertinentes.

El presupuesto exploratorio debe tener un horizonte de proyecciones que va más allá del ejercicio financiero sujeto a presupuestación. Tal como se señalara con anterioridad, la programación de prácticamente todos los tipos de actividades del sector público involucra el compromiso de recursos por plazos que normalmente abarcan muchos años, ya sea por exigencias de inversión o por recursos corrientes.

En relación a la elaboración de estas proyecciones financieras, surge un aspecto metodológico de especial relevancia, el cómo tratar el fenómeno inflacionario en las estimaciones de ingresos y gastos. El tratamiento de la inflación adquiere mayor significación en el documento aprobatorio del presupuesto, pues dependiendo de la forma en que se incorpore será la interpretación que se le podrá asignar a las autorizaciones para gastar en él contenidas. Sobre este último tópico se volverá más adelante.

Para los efectos del presupuesto exploratorio, el tratamiento inflacionario se puede simplificar realizando todas las proyecciones en moneda constante. Sin embargo, es preciso tener en cuenta, y hacer los esfuerzos para incorporar los ajustes que exigen las diferencias de elasticidades a las variaciones nominales que se observan entre las diferentes variables, ya sean de ingresos o gastos.

Como resulta natural de interpretar por la naturaleza misma de este instrumento analítico, el mayor esfuerzo en su preparación y en sus actualizaciones sucesivas, se debe concentrar en obtener estimaciones de requerimientos de recursos reales y su expresión financiera, de los distintos programas de acción de todos y cada uno de los organismos públicos.

El presupuesto exploratorio proporciona una herramienta de suma utilidad para el direccionamiento y seguimiento del proceso de asignación de recursos al interior del sector público y a su vez genera una corriente de información para la compatibilización de las actividades del sector público y del sector privado, fundamentalmente por medio de su interacción con el modelo de compatibilización macroeconómica de corto plazo.

Desde la perspectiva interna de asignación de recursos del sector público, la preparación del presupuesto exploratorio proporciona una interesante oportunidad para dar coherencia a los programas de actividades multisectoriales, haciendo exigible el análisis de compatibilización de la contribución de diferentes organismos del Estado a la consecución de un objetivo común en programas multidisciplinarios. En este mismo sentido, la

coparticipación con instituciones privadas en el desarrollo de actividades compartidas por el sector público, podrá expresarse con mayor precisión y definir los grados de responsabilidad asignados en el desarrollo de la respectiva función. Estos análisis previos, permitirán enriquecer el proceso de formulación con la exigencia de informaciones concretas respecto de estas materias.

## 2. Presupuesto de inversión

En la formulación del presupuesto, tiene especial importancia el respaldo técnico que justifique los proyectos de inversión incorporados en el análisis de los gastos de capital del sector público.

En la mayoría de los países, la inversión del sector público representa una alta proporción de la inversión nacional, por lo que en buena medida de las decisiones que se adopten en relación al nivel y composición de la primera dependerá esta última.

Una misma tasa de inversión puede redundar en distintas tasas de crecimiento, dependiendo de la forma en que se asignen y utilicen los recursos de inversión.

No interesa solamente el nivel de la inversión pública, en el proceso de asignación de recursos tiene particular importancia la distribución sectorial y regional de la inversión, la intensidad en el uso de factores y las posibilidades de financiamiento directo de determinados proyectos. Dependiendo de la combinación de estos elementos será el resultado que se alcance con la inversión pública y de la efectividad en el cumplimiento de los objetivos sectoriales, regionales y de desarrollo de largo plazo.

El proceso de análisis y decisión de las inversiones públicas debe estar sustentado en información y antecedentes homogéneos de los diferentes proyectos, que permita aplicar criterios generales de evaluación y posibilite estructurar un orden de prioridades, de acuerdo a las políticas básicas de gobierno.

El proceso inversionista del sector público, hace exigible la disponibilidad de antecedentes de los proyectos de inversión desde sus comienzos, con la detección e identificación preliminar de las ideas de inversión; la recopilación de antecedentes y la aplicación de medidas de estímulo a los estudios de preinversión, que permitan estructurar los elementos que caracterizan un proyecto y proporcionen señales importantes acerca de su factibilidad técnica y económica; ordenamiento y sistematización de la información de todos los proyectos de inversión que cuentan con los estudios técnicos, especificaciones de detalle y de factibilidad económica.

El funcionamiento de fondos de estudios de preinversión, de desarrollo de proyectos y la operación de bancos de datos de

proyectos de inversión en varios países de la región, son una buena demostración de la importancia que se asigna a esta materia y de la factibilidad de enfrentarla.

Desde el punto de vista de tratamiento presupuestario de la inversión, los antecedentes anteriores se complementan con un adecuado sistema de clasificaciones que combine la identificación por concepto económico del gasto, con el destino sectorial de ellos, la identificación geográfica o regional de la inversión y la participación en el gasto de la componente nacional y extranjera. En cuanto al financiamiento, se debe especificar la fuente de la cual provienen los recursos -propios, aportes de recursos generales, créditos financieros y de proveedores- como también el origen de los mismos, ya sean nacionales o externos.

### 3. Regionalización del presupuesto

El proceso de formulación del presupuesto es una instancia que debe contribuir a los esfuerzos de alcanzar un desarrollo equilibrado geográficamente.

La falta de un adecuado equilibrio en la distribución del gasto, esencialmente de los contemplados en el "consumo social" y de la localización de la inversión, se constituye en una barrera importante para los esfuerzos de descentralización de los países y acentúa los problemas asociados a la concentración de actividades y las migraciones hacia los grandes centros urbanos.

El enfoque de los esfuerzos de planificación regional o de incorporar dicha perspectiva como una clasificación presupuestaria más, no son suficientes para introducir cambios de significación en la distribución espacial de los recursos del sector público. Dichos intentos, en la medida que no van acompañados de la disponibilidad por la administración regional de una corriente de fondos o la participación directa en la formulación del presupuesto, quedan reducidos a elementos complementarios de información pero sin incidencia real en el proceso de toma de decisiones.

Una forma de enfrentar estas dificultades es introduciendo en el proceso de asignación de recursos públicos una forma complementaria de canalización de los fondos, pasando de la exclusiva utilización de la estructura sectorial -ministerios, servicios, instituciones descentralizadas, etc.- a que una determinada proporción de recursos sea asignada vía la organización regional o local.

Se trata que en la instancia de preparación del presupuesto, una misma unidad programática de actividades o un determinado proyecto de inversión, pueda ser financiado con aportes tanto de las instituciones sectoriales respectivas como de la organización

regional o local, que tengan interés en el desarrollo de dichas tareas u obras.

Si en la formulación del presupuesto se logra integrar y hacer participar ambas visiones, tanto la perspectiva sectorial como la regional, con instrumentales financieros de coparticipación en las decisiones, indudablemente que se obtendrá un mejor, más eficiente y más equilibrado esquema de distribución de los beneficios del desarrollo.

A este enfoque de participación regional en la asignación de recursos públicos es preciso hacerle a lo menos dos prevenciones.

Por una parte, hay programas nacionales en los que no parece razonable la participación del nivel regional en las decisiones sobre su ejecución, como puede ser la localización de grandes obras de infraestructura (puertos, plantas eléctricas, exploraciones mineras, etc), en las que el desarrollo y ubicación geográfica depende esencialmente de razones técnicas y que deben ser decididas con visión nacional. La realización de los programas sectoriales, elaborados por los organismos nacionales, aún cuando tengan clara repercusión regional, no podrán ser modificados en sus orientaciones por la asignación de fondos regionales, salvo en contribuir a acelerar el ritmo de su ejecución, pues de otra manera es posible que se pierda la debida coherencia de la programación sectorial.

Por otra parte, la instrumentalización de un proceso activo de participación regional debe estructurarse tendiendo a impedir la generación de inflexibilidades en el proceso de asignación de recursos públicos. Existe una tendencia natural a establecer mecanismos automáticos de asignación de fondos a nivel regional, ya sea por absorción de los tributos generados en la región, por participaciones porcentuales rígidas en la distribución de determinados ingresos o sistemas de naturaleza similar. Tal como se dejara de manifiesto anteriormente, estos procedimientos de excepción introducen rigideces e ineficiencias en el proceso de asignación de recursos públicos. Las cambiantes condiciones económicas regionales y la rápida evolución de las demandas sociales, establecen una dinámica en el esquema de necesidades y por ende en la estructura de prioridades regionales, que no quedan suficientemente representadas por mecanismos que rigidicen en el tiempo la asignación de fondos, no dando, por lo tanto, una solución adecuada a las propias necesidades regionales.

En consecuencia, siendo necesario que se canalice una determinada proporción de recursos públicos para ser asignados por la vía regional, la determinación de los montos que se adjudiquen anualmente a cada región debe estar basado en criterios de prioridades regionales y locales que respondan a una política global de gobierno.

#### 4. Proceso de formulación

Con los antecedentes reunidos en las distintas etapas del presupuesto exploratorio y con las compatibilizaciones efectuadas con el modelo macroeconómico de corto plazo, el organismo técnico presupuestario se encuentra en condiciones de proporcionar un marco financiero de referencia y un esquema de políticas presupuestarias para que cada uno de los organismos públicos prepare su respectivo anteproyecto de presupuesto.

Para estos fines deberá proporcionárseles además el resto de los instrumentos técnicos para la formulación del presupuesto, como son los formularios en que se deben presentar los antecedentes de actividades y flujos financieros; los correspondientes a los proyectos de inversión; las justificaciones de los niveles proyectados de ingresos propios generados por la institución. De la misma manera, deberá especificarse el sistema de clasificaciones presupuestarias que se utilizará en el proceso: institucional, funcional, por programas, por objeto, por tipo de moneda, etc.

Para los efectos de la preparación del anteproyecto de presupuesto, resulta básico resolver un problema metodológico que no tiene una solución técnica uniforme, pero que en gran medida condicionará todo el desarrollo del proceso de formulación. Este consiste en si se exigirá la presentación de los anteproyectos de presupuesto dentro de rígidos marcos financieros, proporcionados conjuntamente con las instrucciones para la formulación, y aceptando determinados niveles de crecimiento; niveles similares a los del año anterior, incrementados en determinados porcentajes; o, se dejará total libertad para que las peticiones presupuestarias sean presentadas sin límite alguno.

La práctica demuestra que si no se opera con límites de alguna naturaleza, el nivel de los requerimientos presupuestarios supera en tantas veces los marcos de factibilidad macroeconómica, que esterilizan en gran medida los esfuerzos del proceso técnico de formulación del presupuesto.

En relación a la moneda en que debe prepararse el presupuesto, es recomendable presentar todas las cifras financieras en una unidad de valor adquisitivo constante y fácilmente identificable por todos los organismos del sector público. En general, la tendencia es a utilizar los precios del mismo mes en que las instituciones deben preparar su anteproyecto de presupuesto. Con posterioridad, el organismo técnico presupuestario se encarga de transformar estos valores a los que en definitiva se utilizarán para la aprobación del documento conteniendo el presupuesto.

La preparación del anteproyecto de presupuesto a nivel de las unidades bases de organización del sector público, debe contener el máximo de detalles que permitan realizar la evaluación de cada una de las actividades estatales, examen que puede realizarse desde

distintos puntos de vista, a los cuales debe dar respuesta el sistema de información y análisis que sustenta el proceso de formulación del presupuesto.

Como parte esencial del proceso de preparación del presupuesto, una vez que las instituciones del sector público han dado cumplimiento a la exigencia de presentar su anteproyecto al organismo técnico presupuestario, debe realizarse un ciclo de reuniones de análisis de los contenidos del anteproyecto que permita complementar los antecedentes y mejorar la fundamentación de las solicitudes presentadas.

La preparación de la síntesis de los anteproyectos de los organismos es una nueva instancia formal de compatibilización con los antecedentes del presupuesto exploratorio y particularmente con el modelo macroeconómico de corto plazo.

Con todos los antecedentes reunidos, el organismo técnico presupuestario, prepara el proyecto de presupuesto para el sector público, más todos los sustentos exógenos a él, como es el entorno económico nacional e internacional, las estimaciones del efecto de la actividad del Estado, entre otros, para ser sometido a la consideración y aprobación de las diversas instancias del poder ejecutivo.

##### 5. Contenidos de los proyectos de presupuesto

El proyecto de presupuesto en la medida que va siendo analizado y discutido en las diversas instancias de las autoridades de gobierno, deberá ir variando en su contenido.

En los primeros niveles, normalmente sectoriales e institucionales, será de suma importancia lograr una adecuada coherencia en la asignación de recursos a los diferentes programas de una institución o de un sector, que asegure la compatibilidad en el desarrollo de las respectivas actividades del Estado. De la misma manera, adquiere una especial significación el mantener ciertos equilibrios espaciales y regionales en la asignación de recursos. En estos niveles no resulta representativa la discusión y análisis de los efectos macroeconómicos del nivel y la composición de los ingresos y gastos del respectivo sector.

En cambio cuando la presentación corresponde al nivel más alto del poder ejecutivo, resulta esencial la presentación del cuadro global de compatibilidades macroeconómicas, el nivel proyectado de participación estatal en la economía del país, el impacto esperado de la actividad del Estado en los diversos sectores económicos, el efecto estimado en materia de distribución del ingreso y la incidencia del nivel de inversión proyectada en el mantenimiento de una determinada tasa de crecimiento futura.

En este mismo sentido, debe examinarse con sumo detenimiento el nivel de detalles y antecedentes que acompañarán la presentación del proyecto de ley de presupuesto para la consideración del poder legislativo. Es preciso compatibilizar una clasificación presupuestaria con suficiente información que posibilite el análisis y discusión parlamentaria, con la necesaria flexibilidad que requiere la posterior ejecución del presupuesto; mientras más especificidad de los distintos componentes de las clasificaciones presupuestarias se utilicen para la aprobación, mayor será la rigidez en la aplicación de las autorizaciones presupuestarias y probablemente mayor número de traspasos entre cuentas que deberán ser tramitados.

#### IV. PROCESO DECISORIO

La toma de decisiones que se expresa en la aprobación final del documento presupuestario, se ha iniciado en la práctica con el comienzo del proceso de formulación, como fuera indicado anteriormente. Sin embargo, debe destacarse especialmente las instancias superiores en el poder ejecutivo y particularmente en la etapa de análisis y discusión en el seno del poder legislativo.

Como parte integrante de la discusión del proyecto de presupuesto, contenido en el documento pertinente, tiene particular importancia complementarlo con informes especiales acerca del comportamiento de las variables financieras del sector público en los años recientes; las proyecciones presupuestarias para los próximos años, dentro de lo cual el presupuesto que se discute sólo constituya el primer año; y, las políticas presupuestarias aplicadas en la formulación del proyecto de presupuesto sometido a la consideración del parlamento.

##### A. Política presupuestaria

Tal como se ha señalado, es importante resumir en un informe ad-hoc los principales criterios y políticas que se han aplicado en la preparación del proyecto de presupuesto. Estos aspectos se pueden ejemplificar en los siguientes elementos.

##### 1. Ingresos públicos

En materia de ingresos debe tratarse separadamente los principales elementos cuantitativos y de política del sistema tributario y arancelario; de los precios y tarifas de empresas

públicas y entidades descentralizadas; y, de las orientaciones en el nivel del crédito público.

- a) En el aspecto del sistema tributario, que incluye los impuestos y los derechos aduaneros, es fundamental explicitar las modificaciones de tasas y de reformas de las bases de cálculo que se proyectan para el ejercicio, de manera de centrar el debate en los aspectos esenciales del tema. De la misma manera, se debe precisar las medidas que se pretenden emprender en cuanto a fiscalización del sistema impositivo y las adecuaciones proyectadas a los sistemas de recaudación.
- b) Para el caso de las políticas de precios y tarifas públicas, debe hacerse explícito tanto el sistema de ajustes periódicos, para absorber los efectos del proceso inflacionario, como la necesidad de incrementar en términos reales determinados precios, ya sea por consideraciones de comportamiento de costos históricos, eliminación de subsidios indeseados o por razones de exigencias de mayor eficiencia financiera.
- c) Desde el punto de vista del financiamiento por la vía de la utilización de créditos, debe tratarse separadamente los créditos internos de los externos. Para la utilización programada de crédito externo debe contemplarse tanto los calendarios de desembolsos de los contratos vigentes, como también una estimación de los probables créditos por contratar o que se encuentren en trámite de negociación.

En los créditos internos debe identificarse separadamente el endeudamiento con el sector privado, del proyectado con el Banco Central, el límite global que puede alcanzar este último, las condiciones financieras de dichos préstamos y la posible necesidad de endeudamiento de corto plazo para cubrir déficit estacionales de caja.

El endeudamiento con el sector privado deberá contemplar una estimación de los requerimientos al sector bancario y financiero, como también de la demanda proyectada de crédito directo del sector público a las empresas y a las personas, como es el caso de la utilización de crédito de proveedores.

## 2. Gasto público

En relación a las políticas que afectan el nivel y la composición del gasto público, ellas deben explicitarse desde distintos puntos de vista: distribución sectorial de recursos, distribución espacial (o geográfica) y composición económica del gasto.

Las prioridades sectoriales de la política de gobierno, proporcionarán los énfasis en los programas de expansión de

actividades y de gastos que se autorizarán, especificando organismos ejecutores, dentro de los niveles globales permisibles del gasto público.

La perspectiva espacial corresponde a la política de gobierno de desarrollo regional del país, expresada en la distribución geográfica equilibrada de los recursos públicos, principalmente en el caso de la inversión real y en los programas de bienes y servicios del llamado "consumo social".

En cuanto a la composición económica del gasto, que necesariamente debe compatibilizarse con la visión regional y sectorial, es necesario precisar las políticas explícitas que se aplicarán en a lo menos los siguientes conceptos:

- a) Servicios personales: política de reajustes periódicos de remuneraciones que permitan absorber el crecimiento del nivel de precios; incrementos salariales reales proyectados, tanto por corrección de distorsiones, ajustes al precio de mercado o reconocimiento del incremento de productividad; política en relación al nivel de dotaciones de las instituciones del sector público.
- b) Bienes y servicios para funcionamiento: normas generales de eficiencia en su uso y los sistemas de abastecimiento que se utilizarán, particularmente cuando se establecen mecanismos de centralización de compras.
- c) Transferencias al sector privado: tratamiento para las contribuciones o pagos directos de los beneficios previsionales, como jubilaciones, pensiones y montepíos. De la misma manera deben explicitarse las diferentes políticas de subsidios, tanto a las personas como a las actividades empresariales.
- d) Inversiones: especificación del nivel agregado de inversión pública que se pretende alcanzar; definición de los criterios básicos de selección de proyectos que se utilizará en el proceso de formulación del presupuesto; tratamiento de las contrapartes nacionales para créditos externos que financian inversión; delimitación de los compromisos futuros de gastos corrientes, para aquellos proyectos de inversión que se terminan y que requieren gastos de funcionamiento para su operación.
- e) Servicio de Deuda Pública (amortización e intereses): política en relación a la deuda externa, definición de rangos a renegociar, si es el caso; para la deuda interna, tratamiento de los vencimientos con el Banco Central, con instituciones financieras privadas y con el público en general; definición de criterios de financiamiento del servicio de la deuda en las instituciones descentralizadas y empresas públicas.

## B. Aprobación del presupuesto

Aún cuando el proceso de discusión y aprobación de la ley de presupuesto responde en cada país a las particularidades de su estructura institucional y jurídica, especialmente desde el punto de vista de las facultades en esta materia que corresponde a los poderes ejecutivo y legislativo, parece necesario ensayar algunos comentarios al respecto.

Como parte del proceso de aprobación del presupuesto, además de la participación del parlamento, debe asegurarse proporcionar un nivel razonable de información a la opinión pública acerca de los contenidos y objetivos de la actividad estatal contenidos en el proyecto presupuestario.

Proporcionar esta información, permitirá una discusión pública del presupuesto, con participación de la comunidad organizada, expresada a través de los partidos políticos, sindicatos de trabajadores y asociaciones gremiales empresariales, que sin lugar a dudas enriquecerán el proceso de asignación de recursos.

Estas acciones deben considerarse dentro de una preocupación de la autoridad por una tramitación ordenada de presupuesto, preparando el "lobby" necesario para contar con la comprensión de los grupos de presión y el respaldo de las organizaciones sociales nacionales y facilitar de esta manera la tramitación y discusión parlamentaria.

La presentación de los contenidos del proyecto de presupuesto que se someta a la consideración del parlamento debería ser a nivel de los grandes agregados. Contemplando la distribución funcional, regional y la composición económica del presupuesto, de manera de centrar la discusión en los grandes temas relevantes y no en los detalles de especificidad de partidas o ítem presupuestarios.

En el transcurso del análisis y debate de la tramitación parlamentaria del proyecto de presupuesto, el ejecutivo debería proporcionar todos los detalles de la composición de los ingresos y gastos, como asimismo todos los antecedentes de respaldo, pero la sanción final de la respectiva ley de presupuesto correspondería a los grandes agregados señalados.

De esta manera, los compromisos políticos que adquiere el gobierno durante la tramitación y aprobación de la ley de presupuestos se asocia fundamentalmente con los objetivos de participación estatal, cumplimiento de las funciones en determinados volúmenes de actividad y mantención de ciertos rangos de las variables macroeconómicas.

Por su parte, en la medida que la aprobación del presupuesto es a un mayor nivel de agregación, se obtiene una mayor

flexibilidad en la ejecución posterior del mismo. La necesidad de especificación de más detalles corresponde a un requisito administrativo de control, que debiera corresponder a una facultad y ser de responsabilidad del Ejecutivo. De esta manera, se puede minimizar el número y los trámites de trasposos entre ítem y partidas presupuestarias, pues al quedar establecidas las estimaciones de gastos en agrupaciones mayores se disminuye la necesidad de precisión en la proyección por conceptos particulares, quedando muchos de los ajustes necesarios dentro de dichos conceptos más agregados.

Por último este mismo sentido, en muchos casos existe la necesidad de contar también con la aprobación de los niveles y estructura del presupuesto por parte de organismos financieros multilaterales. Dichas instituciones normalmente imponen ciertas condiciones en el nivel y en la composición del presupuesto como parte integrante de programas crediticios de apoyo al desarrollo de los países. Dichas exigencias responden generalmente a la necesidad de mantener los equilibrios macroeconómicos en el respectivo país, por lo que en la medida que el proceso de preparación del presupuesto ha contemplado la interrelación con dichas variables, en el modelo de programación económica de corto plazo, la negociación se facilitará y posibilitará al gobierno de llegar a acuerdos más satisfactorios.

## V. EJECUCION DEL PRESUPUESTO

Una vez aprobado el presupuesto por los órganos políticos pertinentes, es necesario que las autorizaciones definidas para realizar las funciones del Estado se traduzcan en acciones concretas, de acuerdo al esquema general de organización del Sector Público que posibilite su gestión eficiente.

Para contribuir a un accionar eficiente del aparato estatal, el presupuesto aprobado debe expresarse en un instrumental más cercano a la naturaleza del funcionamiento de la administración. Esto es, fundamentalmente en el desglose del presupuesto en una clasificación más detallada; en la elaboración de un calendario de ejecución de actividades y de flujos financieros; en la determinación de los procedimientos de autorizaciones para gastar y para pagar; instrucciones para el registro de las operaciones; y, la definición de las normas de flexibilidad que posibiliten los trasposos presupuestarios, para adecuar la asignación de fondos a las cambiantes condiciones de la realidad.

Las actuales disponibilidades de sistemas computacionales y de comunicaciones potencian los procedimientos operacionales, permitiendo introducir mejoras significativas en la administración presupuestaria y facilitando la disponibilidad de flujos de

información para el seguimiento de la ejecución del presupuesto y para las mediciones de los efectos de la actividad estatal.

#### A. Programación de la ejecución

La programación de la ejecución o calendario de ejecución, consiste en un proceso en que se compatibiliza el desarrollo proyectado de las actividades aprobadas durante el ejercicio financiero, ya sea que involucre recursos corrientes o de capital, con las estimaciones de los flujos de las disponibilidades financieras. Este esquema de compatibilización temporal de la programación de la ejecución, involucra necesariamente el examen de sus efectos sobre el equilibrio y evolución de las variables macroeconómicas.

La programación de la ejecución comprende: la programación de actividades, de contratación de personal, el programa de adquisiciones de bienes, el calendario de los llamados a licitación de las obras, el plan de ejecución de obras y, como síntesis de los anteriores, la programación de la caja del sector público.

En función de la programación de las acciones reales, se determina el programa de necesidades de ejecución de gastos. Por otra parte, las estimaciones del flujo de entradas, en su nivel y oportunidad, de los distintos mecanismos de ingresos del sector público, complementan el panorama y permite la elaboración del programa de caja.

Para cada una de las instituciones que componen el sector público se debe preparar la programación de caja, proyectando los flujos de sus ingresos propios, el calendario de desembolsos, las potencialidades de utilización de créditos y la necesidad de aportes de fondos generales para alcanzar los objetivos planteados. Obviamente, todos estos componentes financieros deben encontrarse dentro de los márgenes autorizados por el presupuesto aprobado para la institución para el respectivo ejercicio financiero.

Los requerimientos de fondos centrales planteados por la totalidad de las instituciones del sector público, conforman el programa de caja fiscal el cual debe a su vez compatibilizarse con el calendario de ingresos de rentas generales.

## B. Instrumentación de la ejecución

### 1. Administración de caja

Este proceso se relaciona con el manejo y obtención de los recursos financieros del Sector Público, en su función recaudadora, y su posterior canalización de acuerdo a las necesidades de las obligaciones financieras públicas autorizadas en el presupuesto y al ritmo establecido en la programación de ejecución presupuestaria y de caja.

Los instrumentos asociados a la administración de caja corresponden al programa de caja, cuentas corrientes bancarias, traslados de recursos líquidos y autorizaciones para pagar.

El programa de caja corresponde al calendario de ingresos y egresos de caja proyectados para cada una de las instituciones públicas y para el agregado del sector público, resguardando los debidos equilibrios de la caja para hacerlo compatible con el programa monetario, tanto por los déficit como excedentes estacionales.

Los fondos públicos deben canalizarse por cuentas corrientes que representen un concepto unitario en el manejo de los recursos líquidos y que asegure por otra parte, los flujos de información que permitan disponer de un control centralizado del comportamiento global de la caja del Sector Público.

Deben establecerse mecanismos eficientes para efectuar los traslados de fondos de caja de los fondos centrales fiscales, sectoriales o regionales, hacia las instituciones ejecutoras de los desembolsos, dentro de las autorizaciones de la programación de caja.

Los procedimientos de autorizaciones para pagar deben responder a una concepción moderna y ágil de funcionamiento del sector público, que permita asegurar que las instituciones estatales cumplan con oportunidad sus obligaciones de pago, impidiendo que se traslade hacia los proveedores de bienes y servicios de las instituciones públicas la responsabilidad de obtener financiamiento crediticio para cubrir las deficiencias propias del aparato estatal.

En particular, dada la expansión de los mercados de capitales en los países de la región, resulta de particular interés mantener una normativa sumamente estricta acerca de la utilización de facilidades crediticias de corto plazo, para cubrir déficit estacionales de caja, o la posibilidad de depositar bajo alguna forma los excedentes temporales que se produzcan. Sobre todo en este último aspecto para que no se desvirtúen los objetivos de las instituciones públicas, orientadas a proporcionar bienes y

servicios públicos, y no a obtener rentabilidad financiera por los recursos que entrega la comunidad para dichos objetivos.

La falta de pautas claras de acción y de normas de conducta del sector público en este ámbito puede perjudicar los objetivos de la programación monetaria e incrementar los riesgos de desequilibrios inflacionarios.

## 2. Contabilidad

Corresponde al conjunto de normas, principios y métodos que tienen como objetivo el registro de la información de la ejecución y proporcionar elementos de control sobre los ingresos, gastos, costos y demás antecedentes acerca de las operaciones económico-financieras del Estado.

La gran relevancia del Estado en la actividad nacional, implica que el manejo de la información de su comportamiento financiero sobrepasa los marcos exclusivos de la administración interna del sector público, objetivo de por sí ya suficientemente importante, sino que también debe satisfacer necesidades de análisis global para la conducción económica y social de un país.

El registro de información corresponde al reflejo de las distintas operaciones de carácter financiero generadas por la ejecución del presupuesto, tanto por efectos de los ingresos como de los gastos.

En la estructuración del sistema contable deben ser definidos explícitamente los momentos de registro de las operaciones financieras. Para ello es necesario examinar las características de las distintas transacciones y precisar, en cada caso, si los registros se establecen a nivel de compromiso presupuestario, de obligaciones por cumplir, de movimiento de efectivo o de uso de recursos, o una combinatoria de ellos, de acuerdo a las distintas necesidades de información.

Desde otra perspectiva la contabilidad se puede considerar integrada por los subsistemas de: contabilidad de ejecución presupuestaria, de movimiento de fondos, contabilidad general y contabilidad de fondos.

La contabilidad de la ejecución presupuestaria corresponde al registro de los movimientos que afectan a los ingresos y gastos de los recursos contemplados en el presupuesto. En términos generales debe preocuparse de registrar las acciones administrativas que comprometen la generación de ingresos o la iniciación de un gasto presupuestario.

La contabilidad de movimientos de fondos, registra las operaciones que representan entradas o salidas de caja.

Los registros de los movimientos financieros generados por la ejecución del presupuesto, deben responder a criterios uniformes en las distintas unidades orgánicas del sector público, que aseguren la generación de una corriente de información en estados periódicos que puedan ser interpretada homogéneamente.

En esta materia es de suma importancia la definición precisa del sistema de clasificaciones que se utilizará, compatible con la estructura de aprobación del presupuesto, y de acuerdo a las necesidades de información para el análisis del grado de avance del presupuesto y de los requerimientos para los efectos macroeconómicos.

La contabilidad general, involucra a los dos subsistemas anteriores, más la contabilidad de bienes y los registros de la deuda pública, que proporciona una visión integradora de toda la información de los movimientos financieros del Sector Público.

El objetivo que persigue el proceso contable es proveer información global y analítica en forma oportuna y confiable que permita cautelar la coherencia y coordinación de los programas del sector público; facilitando la administración de ellos; sustentando la adopción de decisiones al respecto; y, por otra parte, proporcionar los antecedentes para el seguimiento de los efectos en los equilibrios macroeconómicos.

### C. Flexibilidad de la ejecución

Adicionalmente a los problemas típicos de trasposos y refuerzos de partidas presupuestarias, producto de deficiencias en las estimaciones y de cambio en las condiciones supuestas en la etapa de formulación, debe considerarse particularmente el efecto de la inflación y de la evolución de precios en la ejecución del presupuesto. El fenómeno inflacionario introduce dificultades, prácticamente de carácter general en la administración presupuestaria.

Se había mencionado anteriormente, que en la preparación del presupuesto se podía obviar en parte importante este problema técnico, en la medida que las variables financieras se expresaran en moneda de poder adquisitivo constante. También se señaló que para los efectos de proyecciones de mediano plazo y en la preparación del presupuesto exploratorio, se podía utilizar una metodología similar, pero teniendo especial cuidado en el tratamiento de las diferencias que se pueden observar en las elasticidades de ingresos y gastos a las variaciones nominales.

Pero la aprobación del presupuesto, fundamentalmente en su carácter de instrumento jurídico-administrativo, contempla sus

contenidos financieros como límites máximos, principalmente desde el punto de vista de los gastos, que se encuentran expresados en moneda corriente, a precios promedios del respectivo ejercicio fiscal.

Por lo tanto, se requiere -en alguna etapa de la formulación- la conversión de los valores constantes, utilizados en el proceso de preparación del presupuesto, a valores en moneda corriente del respectivo ejercicio financiero que se presupuesta. Esto obliga a las autoridades presupuestarias y económicas a hacer explícita y pública la proyección del comportamiento inflacionario esperado, de acuerdo al programa macroeconómico.

En este aspecto, normalmente no existe mucha voluntad de hacer públicas estas estimaciones de inflación, más cuando ellas son altas para las esperanzas de la opinión pública, principalmente por el fenómeno de las profecías autocumplidas. Esto es, que la internalización en las expectativas de la población de una determinada tasa de inflación, tienden por sí misma a validarla en la realidad.

Por lo que la tendencia normal es introducir un ajuste de precios a los valores del presupuesto muy inferior al contemplado u obtenido de las proyecciones macroeconómicas, con lo cual gran parte del esfuerzo incurrido en la preparación del presupuesto se pierde, por cuanto las autorizaciones financieras para gastar, contempladas en el presupuesto, no alcanzarán -desde antes del comienzo de la ejecución- para adquirir o contratar los bienes y servicios reales requeridos por el nivel comprometido de actividad.

Esta situación lleva a una permanente actualización del presupuesto por medio de modificaciones y suplementos, lo cual desgasta gran parte de los esfuerzos de realización de acciones en el cumplimiento de una serie de trámites administrativos, que posibiliten el refuerzo de las partidas presupuestarias que originalmente fueron aprobadas deficitarias o a ajustar los niveles de actividad proyectados inicialmente.

El tratamiento de este fenómeno no es fácil y en gran medida las soluciones que se puedan adoptar dependerán de las facultades constitucionales en materias financieras que corresponde al poder ejecutivo y legislativo, y a las normas legales que regulen el proceso presupuestario y la administración financiera de cada país.

En todo caso, debe reconocerse que dependiendo de la elasticidad de los ingresos, frente a las variaciones en el nivel general de precios, ellos tendrán una cierta capacidad automática de ajustarse a la tasa inflacionaria real de la economía, por lo que pueden soportar el crecimiento nominal de determinadas partidas presupuestarias. Esta situación se recoge en algunos casos mediante mecanismos de suplementos de gastos, principalmente para cubrir los ajustes salariales por inflación.

Pareciera en este campo necesario realizar esfuerzos especiales de investigación y de desarrollo de estrategias tendientes a asegurar una cierta automatización en el ajuste por inflación de las partidas de gastos autorizadas en los presupuestos. Una alternativa de solución podría ser alguna forma de indexación de los gastos a los incrementos nominales de los ingresos o a una proporción de dichas variaciones, cautelando de todas maneras la mantención del equilibrio financiero del presupuesto.

## VI. CONTROL Y EVALUACION

Corresponde al conjunto de acciones encaminadas a cautelar y fiscalizar la correcta administración de los recursos que administra el Estado, constatando, principalmente, el cumplimiento de los fines, el acatamiento de las disposiciones legales y reglamentarias y la consecución de las metas programadas por los servicios integrantes del Sector Público.

En este sentido tiende a generalizarse la aplicación de los conceptos de la auditoría operativa, a través de la cual se fiscaliza los costos de actividad, rendimientos y resultados de la inversión de los recursos, recaudaciones de los ingresos centrales del Estado y las entradas propias de las instituciones y servicios públicos.

Los subsistemas de control y evaluación presupuestarios han estado orientados básicamente al control de los flujos de fondos y la identificación de su destino. La información así generada sirve esencialmente para fines de administración financiera, pero no satisface los requerimientos mínimos para efectuar una evaluación de la gestión ni contribuye satisfactoriamente al análisis macroeconómico. Desde esta última perspectiva importa fundamentalmente obtener una corriente de información relativa al grado de cumplimiento de los objetivos fijados, tanto desde el punto de vista de las tareas asignadas a los organismos públicos como por sus efectos sobre la actividad económica y la estabilidad de corto plazo.

Es relevante a este respecto la información acerca de la incidencia en el corto plazo de las acciones del sector público en materia de distribución de ingreso a través de la política de remuneraciones, contratación directa e indirecta de mano de obra, otorgamiento de subsidios directos o indirectos en dinero o en especies, composición de los ingresos tributarios en términos de impuestos directos e indirectos, por señalar algunas mediciones de particular interés.

Desde el punto de vista de la administración interna del sector público, se hace cada vez más exigible establecer sistemas de evaluación y control de gestión, para dimensionar el grado de eficacia y eficiencia del desempeño gerencial de los servicios, instituciones y empresas públicas.

## VII. SINTESIS DEL TRABAJO

Se ha intentado en el documento efectuar un rápido examen de las principales connotaciones económicas y administrativas del presupuesto, que fundamentan su importancia como instrumento de la política de gobierno.

Aún cuando disminuya la participación directa del Estado en la actividad económica, el cumplimiento de sus funciones propias y su importante papel de coadyuvante del desarrollo de los países, principalmente en sus aspectos sociales, hacen necesario un proceso presupuestario más tecnificado y con mayor participación de la comunidad.

Las responsabilidades del Estado en la provisión de los bienes y servicios públicos, en los ajustes necesarios para alcanzar los objetivos de distribución de ingreso socialmente deseada, su contribución al funcionamiento ágil, expedito y libre de los mercados y su preocupación permanente por la estabilidad de las variables macroeconómicas que aseguren un crecimiento sostenido de largo plazo, justifican un significativo nivel de actividad estatal y hace exigible que disponga de un importante volumen de recursos reales y financieros.

El objetivo central de esta discusión es destacar la importancia del presupuesto como instrumento de aplicación de la política de gobierno en el desarrollo de los países y de la necesidad de ampliar la perspectiva de análisis del instrumental presupuestario.

Desde este punto de vista, las oficinas técnicas de presupuesto de los países, tienen que centrar su atención, además del proceso de administración presupuestaria, en la cuantificación económica de los efectos del presupuesto en la actividad del país y en la contribución de sus acciones a la solución de los grandes problemas sociales.

En este sentido se destaca como aspectos centrales, para cumplir con dichos objetivos, la preocupación por mejorar la cobertura de aplicación del instrumental presupuestario en toda la amplitud de la participación estatal. Obviamente esta tendencia se encuentra con muchas dificultades, tanto por razones de estrategia

política, por intereses de grupos de presión, como por los marcos legales e institucionales de los países. Los esfuerzos por la preparación de presupuestos consolidados del sector público, en los cuales se sintetizan los diferentes documentos presupuestarios aprobados por diversas instancias, son un buen paliativo en esta necesidad de universalidad y unidad en el tratamiento de las materias presupuestarias.

El desarrollo y aplicación de criterios de flexibilidad en la estructuración de las normas de asignación de recursos, representa un punto de apoyo indispensable para los esfuerzos en el mejoramiento de la eficiencia del aparato estatal en el cumplimiento de sus objetivos.

La incorporación de criterios más estrictos de evaluación económica y social de los programas de acción y de los gastos de las instituciones públicas, acompañados con mecanismos más adecuados de generación de ingresos, permiten dar una mayor significación al presupuesto como instrumento de desarrollo y de participación de la comunidad.

La dimensión regional de la actividad estatal, principalmente en la provisión de bienes de consumo social (educación, vivienda, salud, nutrición, entre otros) y en las inversiones, debe encontrarse incorporada explícitamente en el proceso decisorio de asignación de recursos públicos.

En la administración presupuestaria adquiere una especial relevancia el tratamiento de la inflación, como un componente esencial de las predicciones de orden financiero, que en buena medida su tratamiento inadecuado desvirtúa los esfuerzos por dar mayor respaldo técnico al proceso presupuestario. Siendo un problema de mucha significación, sin embargo no se encuentran disponibles soluciones sobre la materia, por lo que resulta de suma importancia el intercambio de experiencias al respecto.

El seguimiento de la ejecución y los mecanismos de control y de evaluación, de acuerdo a los patrones de programación de actividades y de flujos financieros, debe generar una corriente de información para el control y evaluación administrativo, pero esencialmente para la medición de los efectos económicos de la acción estatal y el control de gestión del desempeño de las instituciones públicas.

Para complementar la visión estrictamente cortoplacista y financiera, las oficinas técnicas de presupuesto deben redoblar los esfuerzos tendientes a desarrollar el instrumental de visión plurianual del presupuesto, las herramientas estadísticas y econométricas que posibiliten ampliar los análisis hacia la visión macroeconómica de los efectos del presupuesto y de la actividad pública y, de la misma manera, los efectos del entorno dentro de la gestión estatal.

Mayor relevancia adquiere si se considera que la preparación del presupuesto es cada día más un instrumento que expresa la concertación de esfuerzos en pos de objetivos nacionales no sólo dentro de la debida coherencia de las diferentes instituciones públicas participantes, sino con los compromisos compartidos con el sector privado.

Adquiere suma importancia la preparación de los equipos de técnicos y profesionales de gobierno y particularmente del área de presupuesto para obtener una contribución efectiva en estas materias.