

SP/11
Febrero de 1962
Santiago

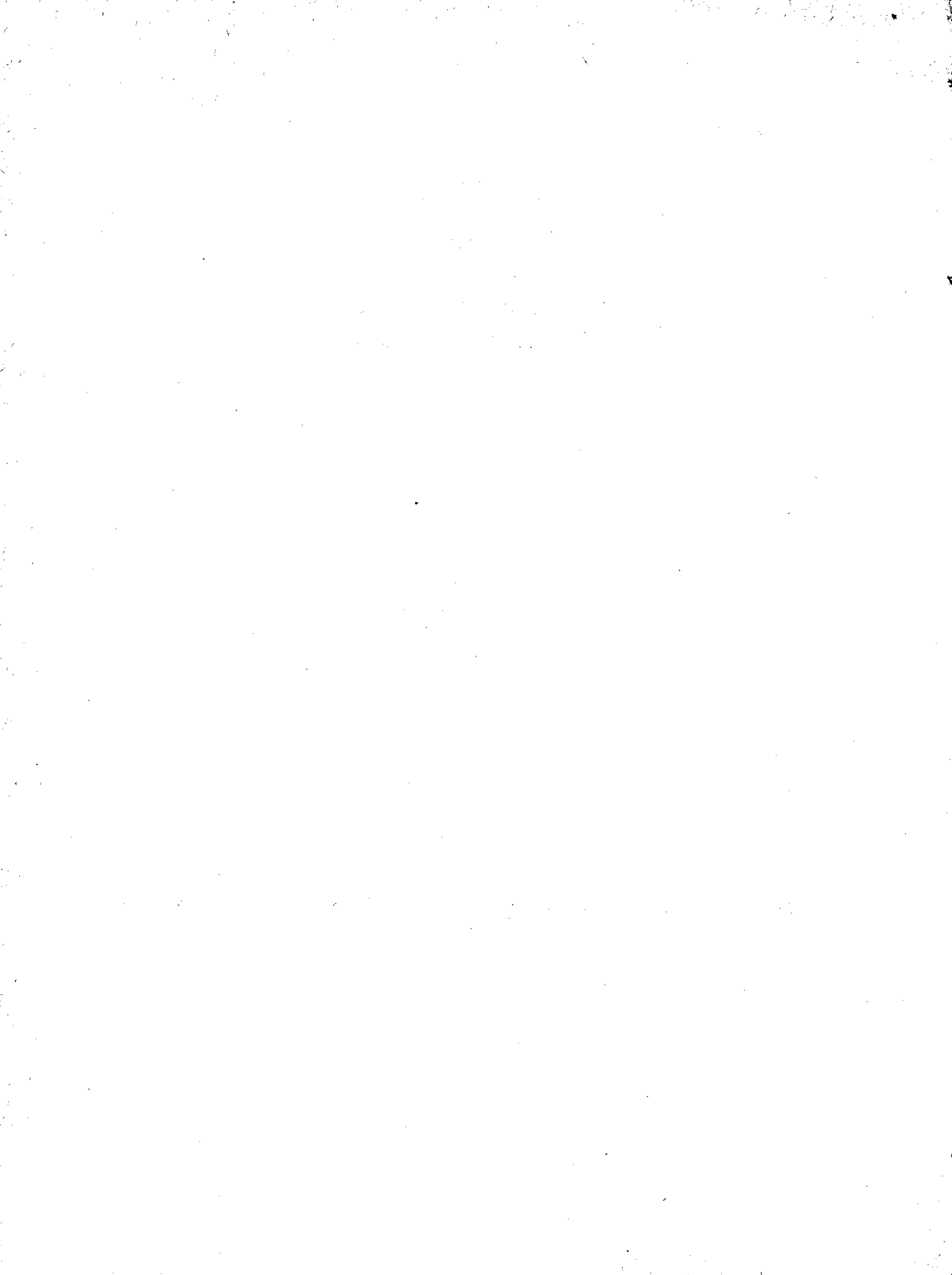
EL PLAN DE ACCION DE SÃO PAULO
UNA EXPOSICION SOBRE LA TECNICA DE
PLANIFICACION ADOPTADA

GRUPO DE PLANEAMIENTO

Primer borrador

Sólo para uso interno

Nota: Esta traducción no ha sido revisada ni técnica ni editorialmente.



INTRODUCCION

La presente exposición tiene por objeto proporcionar al Grupo de Trabajo encargado de preparar los documentos que presentará la delegación de Brasil a la próxima reunión de Montevideo, informaciones suscitadas sobre la metodología empleada en la elaboración del Plan de Acción del actual gobierno del Estado de São Paulo, así como dar una idea de la estructura y el funcionamiento del sistema financiero y de los sistemas de control usados para vigilar la realización del Plan. Debido a que se disponía de poco tiempo, se decidió incluir en esta exposición solamente los aspectos no tratados explícitamente en documentos ya publicados sobre el Plan o en los mensajes anuales del Gobernador Carvalho Pinto a la Asamblea Legislativa del Estado.

I. LA ELABORACION DEL PLAN

1. La elaboración del Plan de Acción y la implantación de un sistema de presupuesto por programas del Estado de São Paulo se inició mediante consultas a toda la Administración Estatal sobre las necesidades por atender y los programas por ejecutar. Así el Decreto No. 34 656, del 12 de febrero de 1959, al mismo tiempo que creaba un Grupo de Planificación, estipulaba que todos los organismos de la administración, inclusive los autónomos y las sociedades de economía mixta, presentaran exposiciones sobre los problemas fundamentales relacionados con la ejecución de obras y servicios que les estaban encargados. Estas exposiciones debían además, según el mismo decreto, ir acompañadas de sugerencias que conducen a la solución de los problemas cuantificados y a la programación correspondiente de las actividades, para un período de cuatro años, así como la indicación aproximada del volumen de los recursos financieros necesarios para la ejecución de los servicios y obras y una breve justificación de los programas.

2. El Grupo de Planificación al recibir cada uno de esos programas procuró analizarlos en cuanto a dos aspectos:

- a) El de las necesidades de los diversos sectores que comprende Administración estadual (educación, salud, etc.) y el del desarrollo económico y social del Estado,

/b) El de

- b) El de la coherencia de cada programa con el de otros organismos de la administración.

Con esto se trató de lograr que sólo se incorporaran a los objetivos del Plan los proyectos que hubiesen sido sometidos a análisis, así como que esos objetivos fueran mutuamente compatibles y no contradictorios y que crearan condiciones para la continuidad del proceso de crecimiento de la economía paulista.

3. Posteriormente se discutieron los resultados de ese análisis con los organismos interesados, lo que en muchos casos dio origen a la reformulación de ciertos proyectos o al perfeccionamiento de otros. Así se obtuvo la amplia participación de toda la administración estadual para la formulación del Plan, así como su responsabilización conjunta en el proceso de realización de los programas presentados.

4. Durante todo el período de elaboración de los programas sectoriales el Grupo de Planificación realizó un análisis de la evolución de la economía paulista en los últimos doce años, y se procuró determinar los cambios ocurridos en la estructura del producto real del Estado de São Paulo. También se analizó la evolución de la agricultura y la industria paulista en el período 1947-1958, dedicándose especial atención a las tendencias de modificación de la estructura de producción de esos sectores. Este último análisis reveló algunos puntos sobre los cuales el gobierno del Estado, dentro de su competencia constitucional, podría actuar y así contribuir a garantizar que la economía continuase desarrollándose a un ritmo semejante al observado en el pasado reciente.

5. Con relación al financiamiento de los programas, se adoptó la directiva básica de elaborar y ejecutar un plan que se encuadrara dentro de las fuentes normales y actuales de recursos del gobierno del Estado, es decir sin aumentar los impuestos o crear nuevas fuentes de ingreso, de carácter impositivo, y sin disposiciones específicas sobre la ejecución de los programas. Se pretendía, con esa planificación, una mejor utilización de los recursos de los organismos de financiamiento del gobierno del Estado (Banco del Estado de São Paulo, Caixa Econômica Estadual e Instituto de Previdência do Estado de São Paulo).

6. A fin de estimar, de acuerdo con esa directiva, las disponibilidades financieras para la ejecución del Plan, el Grupo de Planeamiento inició, junto con la Secretaría de Fazenda, un análisis y proyección de ingresos y gastos del Estado para un período de cuatro años, distinguiéndose, en el caso de los gastos, la proporción que se destina a costear el mecanismo administrativo de los gastos destinados a las inversiones.
7. Sobre la base de los gastos previstos para el año 1959, se proyectaron los gastos corrientes distinguiéndose, para ese objeto, entre los gastos destinados a la remuneración de los funcionarios, de los destinados a la adquisición de materiales y al pago de servicios y otros cargos.
8. En lo que se refiere al personal, se consideraron dos tipos de aumentos: uno que deriva del aumento de los sueldos, que es medida de orden administrativo y general, pudiendo por lo tanto ser programado; y otra que deriva de la ampliación del cuadro del personal, que se hace necesaria por la misma ejecución del plan de inversión, que acarrea siempre aumentos de los servicios. Para los gastos en material y servicios se proyectaron igualmente dos tipos de aumento, uno determinado por la elevación del nivel de precios que fue atendido mediante la adopción de una tasa de inflación sobre los precios de principios de 1959, y otro derivado de la ya mencionada ampliación de servicios, que motivaron la asignación de una cuota determinada de recursos para atender ese tipo de aumento.
9. Sumadas esas parcelas destinadas a costear los gastos de administración y los cargos de orden legal, y confrontadas con el pronóstico de los gastos, se obtuvo un saldo del orden de los 100 billones de cruzeiros que representaba las disponibilidades previstas, dentro de los cuatro años del actual gobierno, que se destinarán a la inversión.
10. En función de los programas presentados por los organismos de Administración del Estado y del volumen de los nuevos recursos necesarios para la ejecución o sea, deducidas del total necesario los gastos con recursos de algún modo asegurados (asignaciones específicas por legislaciones anteriores, financiamiento ya obtenidos, etc.) se llegó a una distribución sectorial dentro de cada ejercicio de aquellos 100 billones de cruzeiros.

II. APROBACION DEL PLAN

11. En la estructura vigente de la distribución de poderes, la competencia del Legislativo para aprobar los planes gubernamentales deriva de la autorización del Ejecutivo para adoptar las medidas necesarias a fin de llevar a la práctica los objetivos del Plan, especialmente las indispensables medidas de carácter financiero. Esta autorización es condición indispensable para realizar los gastos, y se concede normalmente una vez al año, a través de la votación y aprobación del presupuesto.

12. Considerada esa situación y una vez establecidos los objetivos que deben alcanzar los principales sectores de la Administración, dentro del período gubernamental, y fijada la distribución de recursos, se elaboró el proyecto de ley que contiene las medidas de carácter financiero necesarias para la ejecución del Plan de Acción; este proyecto se transformó en la ley No. 5 444, del 17 de noviembre de 1959.

III. LOS OBJETIVOS DEL PLAN ^{1/}

13. El objetivo general del Plan de Acción es mejorar, perfeccionar y actualizar las actividades del Estado a fin de colocarla a un nivel adecuado al progreso paulista. Está orientada hacia dos grandes grupos de finalidades:

- a) Inversiones destinadas a mejorar las condiciones del hombre, o sea inversiones que implican a mejorar el bienestar y la productividad de la población;
- b) Inversiones para promover el desarrollo, o sea, inversiones masivas en la infraestructura de la economía y en programas de fomento y estímulo para la expansión agrícola e industrial.

14. A los sectores relacionados con el mejoramiento de las condiciones del hombre se destinó el 30.7 por ciento de los recursos financieros disponibles, es decir, 30 725 millones de cruzeiros, distribuidos en la siguiente forma:

^{1/} La lista completa y detallada de los objetivos del Plan de Acción aparece en la publicación: Gobierno Carvalho Pinto, Plan de Acción 1959-1963, São Paulo, 1959, pp. 45-50.

- a) Para el sector "Educación, Cultura e Investigación" se destinó la importante suma de 14 682 millones de crucesos, habiéndose programado, entre otros, los siguientes objetivos principales: la construcción e instalación de 7 000 salas de clase de enseñanza primaria, con capacidad para 110 000 alumnos; la construcción y dotación de equipo de 30 unidades de enseñanza industrial; la instalación definitiva de la Ciudad Universitaria "Armando de Salles Oliveira" y la construcción de una Fundación destinada a resolver problemas de investigación técnica y científica.
 - b) Para el sector "Justicia y Seguridad Pública" el cual se destinará 5 325 millones de crucesos, se programaron obras y adquisición de equipo con miras a resolver los problemas del menor desamparado, el problema carcelario, a dotar de nuevo equipo a los servicios policiales y distribuir con eficacia y rapidez el Servicio Judicial.
 - c) El sector "Salud Pública y Asistencia Social" deberá absorber 9 518 millones de crucesos, destinados no sólo a proveer a la población de 100 puestos de Asistencia Médico-Sanitaria, 72 Puestos de Puericultura, 93 Servicios de Higiene Pre-Natal y diversos Centros Asistenciales, Hospitalarios y Dispensarios, en el interior y en la capital, sino también a financiar una vasta campaña de erradicación de la malaria que comprende una población de 2 700 mil habitantes y a subvencionar 18 millones de camas-día con el objeto de ampliar la asistencia hospitalaria gratuita.
 - d) Además se programó la inversión de 1 200 millones de crucesos para ampliar el abastecimiento de agua y el sistema de desagüe en la capital, así como el financiamiento destinado a llevar e ampliar los beneficios de esos servicios a un gran número de ciudades del interior del estado.
15. Para mejorar la infraestructura se destinó aproximadamente 42 billones de crucesos, que serán invertidos en los sectores de energía eléctrica, ferrocarriles, carreteras, puentes municipales, aeropuertos, puertos y navegación.

16. Resalta aquí, como iniciativa de vital importancia para la continuidad del proceso de desarrollo, el programa de construcción de centrales eléctricas, mediante las cuales el potencial instalado en el Estado deberá crecer hasta 1963 en más de 900 000 kW. Ese programa comprende además la iniciación de la construcción de la central de Jupia, y el sistema de Urubupungá, el cual después de terminado tendrá una capacidad instalada de cerca de 3 000 000 kW.

17. En el objetivo de mejorar la infraestructura de la economía paulista, se proyectó también la dotación de nuevo equipo y la modernización de los ferrocarriles pertenecientes al Estado, así como la construcción de 1 600 km. de nuevas carreteras y la pavimentación de 3 000 km. A los sectores caminero y ferroviario se destinó respectivamente 19.8 y 7.9 billones de cruzeiros.

18. El sector de fomento y expansión agrícola e industrial incorpora programas en los campos de investigación, extensión rural, abastecimiento, así como la ampliación de la red de almacenes y silos y la institución de un sistema de crédito a mediano y largo plazo, para estimular la inversión privada en la agricultura y la industria. A esos programas se asignaron recursos que ascienden a 27.2 millones de cruzeiros.

19. Estos se destinan a instalar y equipar adecuadamente la red de fomento agrícola del Estado, construyéndose y equipándose con ese objeto 308 Centros Agrícolas, 24 Estaciones de Mecanización, 15 Estaciones de Semillas, 3 Centros de Adiestramiento e Investigación, 4 Estaciones Intermedias de Pesca, 27 Unidades de Conservación, 18 Estaciones Zootécnicas, 3 Granjas experimentales, 12 zonas de demostración, etc. Permitirá, además de eso, ampliar las redes de almacenes y silos existentes, mediante la construcción de unidades con capacidad adicional de 80 000 toneladas de almacenamiento y 150 000 toneladas de conservación en silos; construir y equipar un Centro de Abastecimiento; constituir tres Fondos de financiamiento, a medio y largo plazo, y la participación del Estado como accionista minoritario en proyectos de instalación de industrias de base, de gran tamaño.

20. Los referidos Fondos de financiamiento, que deberán ser administrados por Consejos distintos, constituidos por representantes del Estado y del

/sector privado

sector privado de la economía, serán asignados por el Banco del Estado de São Paulo S.A., a través de la recién creada Carteira de Expansão Económica, a los sectores agrícola e industrial. El Fondo de Expansión Agropecuaria, que cuenta con recursos que ascienden a 7 250 millones de cruzeiros , se destinan principalmente a acelerar el proceso de capitalización y modernización de la actividad primaria de la economía mediante financiamiento de proyectos de inversión en la agricultura o en industrias directamente relacionadas con ella. El Fondo de Expansión de Industria de Base se destina a financiar, a medio y largo plazo, la instalación y ampliación de la pequeña y mediana industria, dedicadas a sectores que se consideran básicos. El Fondo de Financiamiento de las Industrias de bienes de Producción tienen por objeto proporcionar un sistema adecuado de financiamiento a la industria paulista de bienes de capital a medio plazo, de sus ventas para todo el territorio nacional. Tales Fondos, como se ve, representan una contribución del Estado a la mantención del ritmo de desarrollo de la economía paulista, observándose que en el Plan de Acción se asignaron recursos destinados a ese fin, recursos que ascienden a 10 250 000 millones de cruzeiros repartidos por partes iguales.

IV. LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA PARA EL PLANEAMIENTO

21. El mismo decreto que establece las normas para la coordinación y el planeamiento de los servicios y obras del Estado y que motivó la implantación de un sistema de planificación en São Paulo, creó también, junto al Gabinete del Gobernador, un Grupo de Planificación como organismo de asesoramiento directo del Jefe Ejecutivo del Estado.^{1/}

Además de sus miembros - casi todos técnicos de otros órganos de la Administración estadual y que conservan sus cargos, el Grupo de Planificación está formado por un equipo técnico único al cual incumbe la realización de todas las tareas y funciones confiadas al organismo. Dicho equipo es dirigido, en la parte técnica, por un Secretario Ejecutivo, asignándose a un Coordinador la tarea de coordinar los trabajos del Grupo con la administración superior de las Secretarías de Estado, así como el análisis preliminar de los aspectos políticos de los programas.

22. La primera tarea importante que debió realizar el Grupo de Planificación consistió evidentemente en estudiar el Plan de Acción. No obstante, como el planeamiento es un proceso permanente y que se implanta progresivamente en la Administración, las actividades de ese Grupo no cesaron con la formulación del plan y del respectivo proyecto de ley. Solo cambió la preocupación fundamental.

23. Después de aprobarse el Plan de Acción la tarea principal del Grupo de Planificación consistió en seguir la marcha de su realización. Funciona como un centro dinámico hacia el cual convergen las informaciones sobre la ejecución del Plan, las cuales se analizan y resumen, a fin de que sirvan de base a las decisiones del Gobernador.^{2/} Dicha tarea comprende, asimismo, estar al tanto de la evolución de la coyuntura económica, financiera y social del Estado y del país, especialmente de la política económico-financiera seguida por el Gobierno Federal y el análisis de sus repercusiones sobre la economía estadual.

^{1/} Decreto No. 34.656, del 12 de febrero de 1959, artículo 2o.

^{2/} Véase el capítulo VII donde se tratan con más detalle las funciones de control.

24. Esos dos tipos de control proporcionan al Grupo de Planificación los elementos fundamentales para la revisión del Plan, ya sea respecto a los objetivos, a los medios que se utilizará, a los plazos o al momento de llevar a la práctica los programas.

25. Otra labor que incumbe al Grupo de Planificación es el análisis, para los efectos de la decisión del Gobernador, de los proyectos de obras y servicios necesarios para alcanzar los objetivos que se persigue; esos proyectos son presentados por la Administración y en ellos se especifican los programas generales previstos en el Plan de Acción. Ese análisis se realiza comunmente con ocasión del procedimiento de liberación de los fondos previstos, teniendo presente la coordinación de los planes con las medidas para su financiamiento.

25. Corresponde, además, al Grupo de Planificación promover estudios de fondo de los problemas existentes, relacionados con las actividades del gobierno estadual, con miras a sentar las bases de un planeamiento a largo plazo. De acuerdo con esa responsabilidad, y por expresa determinación del Gobernador del Estado, el Grupo de Planificación estudia actualmente un Segundo Plan de Acción que el actual Jefe Ejecutivo presentará a su sucesor, junto con un subsidio para continuar la acción administrativa.

27. En resumen, el Grupo de Planificación funciona como un organismo de asesoramiento del Gobernador del Estado en la coordinación de la actividad gubernamental en el campo económico y financiero. Actúa también como órgano de la asistencia técnica de las dependencias de la Administración estadual en la programación de sus actividades.

28. El principio implícito en el sistema de planificación adoptado por el Gobierno del Estado de São Paulo es el de la responsabilidad conjunta de la Administración en ese planeamiento. De ese modo, a los organismos de ejecución incumbirá la responsabilidad de planear sus actividades de acuerdo con las directivas que determine el Gobernador y utilizando todo el acervo de conocimientos acumulados durante muchos años, gracias al contacto permanente con los asuntos que deben ser resueltos por la Administración. A este respecto, la labor del Grupo de Planificación en una primera etapa consiste en ayudar a los organismos a través de sus técnicos en la preparación de sus /programas, teniendo

programas, teniendo presente esas directivas y, en una segunda etapa, en coordinar los diversos programas presentados. En algunos casos, esa asistencia se traduce incluso en la participación de los técnicos del Grupo de Planificación en la formulación de los planes, en colaboración siempre con los técnicos de los organismos de ejecución.

29. Al atribuirse la responsabilidad de formular los planes a los organismos de ejecución, éstos se vieron obligados a establecer sus propios servicios de planificación o a perfeccionar los que ya existían. Así se crearon, en varias Secretarías de Estado, oficinas de planificación que ejercen, para el Secretario, las mismas funciones que el Grupo de Planificación desempeña para el Gobernador. En casi todas las Secretarías de Estado se crearon también servicios de control que se coordinan con el control central del Grupo de Planificación.

30. Como el sistema de planeamiento implantado en São Paulo se basa en la coordinación entre la planificación y el presupuesto, es de suma importancia un sistema bien estructurado de organismos presupuestarios, distribuidos en toda la Administración estadual, así como el grado de sus relaciones con el Grupo de Planificación. La existencia de tal sistema y el eficaz engranaje entre éste y el Grupo explican, en gran parte, la rapidez con que se logre implantar el proceso de presupuesto por programa.

31. La formulación del presupuesto en São Paulo está a cargo de la División de Presupuesto, dependencia de la Contraloría General del Estado, así como de las Comisiones de Presupuesto. A la primera corresponde, en la etapa de preparación del presupuesto, analizar si es adecuada la clasificación presupuestaria de las propuestas presentadas y preparar el documento presupuestario y sus anexos; durante la vigencia del presupuesto, su responsabilidad principal es la contabilización. En cada Secretaría de Estado hay una Comisión Permanente de Presupuesto que debe orientar y supervisar la formulación de las propuestas parciales de las unidades administrativas, pertenecientes a las respectivas Secretarías, teniendo presente la política y las normas presupuestarias, la legislación en vigor y los límites de gastos fijados. Le corresponde también examinar esas propuestas parciales y coordinarlas en una propuesta global de la Secretaría /de Estado.

de Estado. En la Secretaría de Hacienda, presidida por el titular del cargo, existe una Comisión Central de Presupuesto a la cual incumbe, de concierto con el Grupo de Planificación, estudiar y proponer los elementos indispensables a la definición de la política presupuestaria que se seguirá durante el ejercicio, así como preparar las instrucciones para la elaboración y aplicación del presupuesto. A la Comisión Central corresponde también controlar la aplicación del presupuesto, a través de la liberación de las partidas congeladas referentes a los servicios existentes.

32. En resumen, se puede expresar que la organización administrativa para el planeamiento de la actividad económica y financiera del Estado de São Paulo está compuesta del Grupo de Planificación, de la Comisión Central de Presupuesto y de la División del Presupuesto, ambas dependientes de la Secretaría de Hacienda, así como de las unidades de planeamiento, presupuesto y control de las demás Secretarías de Estado y organismos autónomos administrativos. Dada la estructura del sistema financiero aprobado, la ejecución del Plan de Acción exige, como se verá más adelante, el trabajo coordinado de todos esos órganos.

V. LA ESTRUCTURA DEL SISTEMA FINANCIERO APROBADO

33. En virtud de la ley No. 5 444 el Poder Ejecutivo quedó autorizado para gastar, durante el ejercicio 1959-62, hasta cien billones de cruzeiros dentro de los límites de la distribución sectorial y de la distribución por ejercicio, según constan en el cuadro anexo a la ley.

34. Para sufragar los gastos derivados de esa ley, se autorizó, además al Poder Legislativo a consignar créditos suplementarios, que serán gastados en varios años (hasta el 31 de enero de 1963), hasta el límite de cien billones de cruzeiros; y a realizar operaciones de crédito hasta el mismo límite, para sufragar financieramente los créditos autorizados.

35. A raíz de esas autorizaciones - que corresponden a la aprobación de un presupuesto de inversiones para varios años, el Poder Ejecutivo quedó facultado, potencial y legalmente, para llevar a cabo el Plan de Acción, totalmente al margen del presupuesto ordinario y para financiar los gastos con recursos adicionales a los que se obtienen de la recaudación tributaria y otros ingresos ordinarios. Sin embargo, este no era el interés primordial

/del Gobierno

del Gobierno del Estado. Esa autorización más amplia tenía por objeto garantizar condiciones previas para la plena ejecución del planeamiento, habiéndose determinado en la ley un sistema de coordinación de los gastos derivados del Plan de Acción con el presupuesto ordinario, como se verá más adelante.

36. El mecanismo financiero aprobado mediante una autorización global y para varios años -una vez especificadas las asignaciones presupuestarias únicamente por sector y por ejercicio- proporcionó también las condiciones para la ejecución del Plan de Acción con la necesaria continuidad: desde un principio se obtuvieron recursos para todas las obras, incluso para las que normalmente se prolongan más allá de un ejercicio económico. Además, ese mecanismo garantizó la ejecución de obras en plazos más breves y a más bajo costo, pues quedan eliminadas o reducidas las demoras burocráticas motivadas por las interrupciones inherentes a la transferencia de un ejercicio a otro, cuando las autorizaciones del Poder Legislativo son estrictamente anuales y deben renovarse cada ejercicio a través del presupuesto. Como ya no existe el peligro de interrupción en los pagos, se han reducido o eliminado los impuestos adicionales que los prestamistas o abastecedores acostumbran incluir en el precio de las obras o suministros de materiales, a fin de protegerse contra eventuales atrasos. Otro factor que, unido al anterior, contribuye a reducir los costos es la programación y ejecución del gran volumen de las obras previstas en el Plan de Acción. Esto lleva a los prestamistas a recurrir al reajuste, y prefieren aumentar sus ganancias con la ejecución de un mayor número de obras, pese a una menor rentabilidad unitaria.

37. Al limitarse la asignación de recursos únicamente por sectores, se aseguró la necesaria flexibilidad en la ejecución de los programas, lo que permite revisar éstos cuando así lo exija la realidad dinámica sobre la que actúa el gobierno estadual. El mecanismo permite también una mejor distribución de recursos entre los programas con la concentración, en caso necesario, en algunos proyectos prioritarios. Se eliminó así el inconveniente de la pulverización de los fondos de inversión para iniciar una serie de obras, hecho común en los presupuestos públicos, en que las partidas son discutidas y aprobadas, atribuyéndose a cada obra determinado destino.

/Este sistema

Este sistema de atomización de los fondos que, según se comprueba, ha originado desperdicios y un mal empleo de los fondos presupuestarios reservados a la inversión, fué superado gracias al mecanismo financiero del Plan de Acción.

38. La conciliación del planeamiento continuo y cuatrienal con el presupuesto ordinario, sujeto a las normas constitucionales de anualidad, unidad y universalidad, quedó indicada al preverse la inclusión, en los presupuestos para los ejercicios de 1960, 1961 y 1962, de los fondos previstos para las inversiones que se efectuarían de acuerdo con el plan de trabajo elaborado para cada uno de esos ejercicios.^{3/} No obstante, al autorizarse el recurso a créditos suplementarios, se facultó al Ejecutivo para utilizar alternativamente, en relación con cada inversión, los fondos presupuestarios correspondientes o la consignación de un crédito adicional. Y ello sin el riesgo de duplicación, ya que, mediante el mecanismo aprobado, se deducen de la autorización global de los cien billones de cruces los gastos efectivamente realizados, a cuenta de los fondos presupuestarios.^{4/} Se estipuló además, un dispositivo que prevé la transferencia, para el ejercicio siguiente, de los saldos no utilizados en cada ejercicio - considerados en relación con los límites anuales fijados en el cuadro de la distribución sectorial de las inversiones y respetada la misma asignación sectorial.^{5/}

39. Tales dispositivos facultan a abrir créditos adicionales en un ejercicio, a cuenta del siguiente, desde el momento en que en el primero la erogación efectiva de los gastos alcance a los límites fijados en la ley. Se adoptó este sistema porque en la mecánica financiera de la administración pública, hay un rezago entre el momento en que se compromete el gasto (promesa) y aquel en que se hace efectivo. El rezago es mayor aún para las inversiones y, sobre todo, para las obras, porque el compromiso se contrae cuando se abren propuestas para ellas, y en cambio, el pago final sólo se abona hasta dieciocho meses después.

^{3/} Ley citada - Art. 5o.
^{4/} Ley citada - Art. 5o. párrafo único.
^{5/} Ley citada - Art. 1o. párrafo 2o.

40. Complementando la coördinación del Plan de Acción con el presupuesto normal, se previó en lo tocante a la cobertura de los créditos adicionales, aparte de la alternativa de las operaciones de crédito, la utilización de los excesos de recaudación, es decir el exceso de ingresos fiscales presupuestarios (tributarios, patrimoniales, etc.) efectivamente percibidos sobre los previstos en el presupuesto.^{6/} Esta medida permite que, al utilizar los créditos adicionales, éstos puedan ser cubiertos con los recursos de recaudación tributaria.

41. El límite de 100 000 millones para apertura de créditos adicionales autorizados por la ley No. 5 444 no representa el total de financiamiento de todo el programa físico previsto en los objetivos sectoriales del Plan de Acción, ya sea porque no fueron incluidos en aquella autorización o por no depender de la autorización legislativa, los gastos que serán realizados mediante la utilización de:

- a) Recursos ya asegurados por disposiciones constitucionales o la legislación normal y provenientes ya sea de los presupuestos estatales o del Federal (Transferencias de la Unión al Estado). Es el caso de los gastos cargados al Plan Estadual de Electrificación, financiados con los recursos del adicional sobre los impuestos estatales (ley No. 3 329); el programa caminero, parcialmente financiado con recursos del Fondo Nacional de Carreteras y el Fondo Nacional de Pavimentación, etc.
- b) Financiamiento otorgado por institutos de crédito para programas específicos. Comprenden los siguientes: programas de agua potable y alcantarillado en el interior del Estado, financiamiento con empréstitos de la Caja Económica Estadual; algunos programas de edificios públicos, financiados por el Instituto de Providencia del Estado de São Paulo; proyectos en el campo de la energía, ferrocarriles, etc. financiados por el Banco Nacional de Desenvolvimiento Económico y por instituciones extranjeras de crédito.

^{6/} Ley citada, art. 6, inciso 3o.

VI. FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA FINANCIERO

A. Principios generales

42. El principio adoptado en la ejecución del Plan de Acción, en su parte financiera, ha sido el de cubrir sus gastos con los recursos ordinarios del Estado, o sea, con los recursos provenientes de la recaudación tributaria, y demás entradas ordinarias, aunque están autorizados como hemos visto, las operaciones de crédito. En este sentido, ya en 1959, antes de aprobada la ley No. 5 444, se incluye una primera parte del Plan en el reajuste de las partidas presupuestarias, con cobertura formal por operaciones de crédito y cobertura efectiva con el exceso de recaudación. Ha sido norma, en los demás ejercicios, incluir una parte de los gastos previstos en el presupuesto anual.

43. Como vimos, el planeamiento no puede desasociarse del presupuesto, pues aquél es el medio de seleccionar los medios y de disciplinar el método de alcanzarlos, constituyendo, por lo tanto, el instrumento que da al gobierno los elementos necesarios para fijar y ejecutar un programa de trabajo; el presupuesto es el instrumento que define el financiamiento de ese programa de trabajo. Admitida la inseparabilidad de ambas técnicas, se adoptó el proceso denominado de presupuesto por programas que, como resultado, dará un presupuesto cuyas partidas no representan meras autorizaciones de pago de salarios, de prestación de servicios u adquisición de materiales, sino una destinación de recursos para la ejecución de programas de trabajo como unidades distintas y bien caracterizadas.

44. Con la adopción del presupuesto por programas, el Grupo de Planificación pasó a participar en todo el proceso presupuestario, desde la formulación de la política correspondiente y la elaboración del proyecto de presupuesto y de los planes de trabajo, hasta la vigilancia y control de la ejecución del presupuesto. Cupo, además, al Grupo de Planificación, la introducción de los perfeccionamientos técnicos, antes citados, dentro del proceso de presupuesto por programas, aparte de la realización de estudios económicos y financieros destinados a auxiliar la fijación de la política presupuestaria del Estado y de otras actividades mencionadas en

/los acápites

los acápites respectivos.

45. Para coordinar la inclusión en el presupuesto de las partidas del plan plurienal de inversión, que es el Plan de Acción, con las dotaciones destinadas a costear los servicios y cargos corrientes, se separaron las cuentas presupuestarias en tres grandes grupos:

- a) Servicios existentes, que abarcan las partidas necesarias para el mantenimiento y funcionamiento de los servicios y cargos existentes en el momento de elaborar el proyecto de presupuesto.
- b) Ampliación de los servicios públicos. Incluye todas las dotaciones necesarias para costear las ampliaciones de los servicios existentes y la instalación y funcionamiento de nuevos servicios durante el ejercicio presupuestario. Los programas de gastos cubiertos con partidas incluidas en un ejercicio, bajo el acápite de Ampliación de Servicios Públicos, se incorporan en el presupuesto siguiente a la cuenta de Servicios Existentes, obedeciendo a la clasificación normal de los gastos.
- c) Inversiones en los servicios públicos. Abarca las partidas destinadas a sufragar los gastos de inversión y las inversiones financieras referentes a la ejecución del Plan de Acción.

46. Esta distinción entre cuentas corrientes y cuentas de capital, recomendada por la moderna técnica presupuestaria, reveló ser necesaria no sólo para asegurar los fondos de inversión a través del ahorro fiscal sino para garantizar la ejecución de programas de largo plazo - cuyas cuentas tienen, evidentemente una estructura distinta de las cuentas de gastos corrientes. También mostró ser indispensable para obtener una mejor programación y control de la ampliación de los gastos como los que supone el mantenimiento de la máquina administrativa. La atomización de los gastos presupuestarios distribuidos en millares de cuentas dificulta el control y apropiación de esos gastos por el programa. Con el sistema adoptado, las dotaciones para ampliación de servicios son aprobadas en el presupuesto en una partida global, prevista según los planes de trabajo, y sólo se utilizan después de ser aprobados, por el Gobernador del Estado, los planes específicos de aplicación, dentro del mismo sistema a que se recurrió para la

/ejecución de

ejecución de los programas sectoriales contenidos en el Plan de Acción. En verdad, esos programas de ampliación de servicios no son más que un complemento del Plan de Acción, pues surgen como consecuencia de la ejecución del Plan y sólo en esa condición son admitidos. Así pues, el Gobierno Estadual puede controlar mejor el crecimiento de sus gastos para la actualización y ampliación de sus actividades, al mismo tiempo que va implantando en forma segura y continua las técnicas del presupuesto por programas.

47. El sistema presupuestario del Gobierno Estadual está todavía, como se sabe, regido por las normas federales contenidas en el decreto ley No. 2 416 de 17 de julio de 1940. En vista no sólo de la obligatoriedad de esas normas — reconocidamente anticuadas y superadas frente a las necesidades dinámicas de la administración — sino también la sistemática existente, desde hace muchos años incorporada al proceso presupuestario, que no podía ser modificado en forma radical y abrupta, la introducción de los adelantos de la técnica presupuestaria va siendo realizada paulatinamente y en concordancia con las normas del referido decreto ley.

48. La elaboración del proyecto de presupuesto es precedida por estudios económicos y financieros elaborados por el Grupo de Planificación y la Secretaría de Hacienda (Contaduría General del Estado), y sobre ellos se basa la formulación de la política presupuestaria a seguir en el ejercicio siguiente. Esta formulación inicial se refiere principalmente a las posibilidades cuantitativas de ingresos y a la distribución de las erogaciones entre gastos corrientes e inversiones.

B. Elaboración del proyecto de presupuesto

49. La elaboración del proyecto de presupuesto comienza con la expedición, por el Gobernador del Estado, de instrucciones sobre la técnica que se seguirá en la elaboración del presupuesto, incluyendo conceptos generales, estructuración y plazos para las diversas etapas de la elaboración.^{1/}

50. En la elaboración del proyecto de presupuesto, se prepara inicialmente un cálculo de los gastos necesarios para los servicios existentes. En la

^{1/} Véase a título de ejemplo, la resolución No. 1 263 del 13 de abril de 1961, en anexo.

parte correspondiente al personal, que en su mayor parte comprende gastos fijos que sólo varían en función de aumentos generales de los sueldos, se mantiene la misma cantidad verificada en el ejercicio; en la parte relativa a materiales y servicios se considera una tasa de inflación. Fijados los límites para los servicios existentes, límites que para cada Secretaría de Estado son establecidos en un oficio que dirige el Gobernador al Secretario interesado, se pasa a estudiar un límite global para la Ampliación de los Servicios Públicos y se confronta la suma de los dos grupos de gastos corrientes con las entradas previstas. El saldo verificado se reserva para cubrir los gastos del Plan de Acción.

51. Los proyectos parciales para los servicios existentes preparados por las Secretarías respectivas se ajustan todavía a las técnicas tradicionales y son analizados y combinados en el proyecto general del Gobierno por las Comisiones de Presupuesto y la Contaduría General del Estado (División del Presupuesto- Sección de Elaboración del Presupuesto), cimiéndose a las normas fijadas en la mencionada resolución del Gobernador.

52. La elaboración de los programas de Ampliación de los Servicios Públicos y de Inversiones (Plan de Acción) obedece a normas especiales. En esa elaboración, orientada por la técnica del presupuesto por programas, se procura relacionar las dotaciones presupuestarias solicitadas por elementos (personal, materiales, servicios) con los programas de trabajo definidos. Los proyectos y los Planes de Trabajo elaborados por las Secretarías son examinados por el Grupo de Planificación y, después de aprobados conforme a instrucciones directas del Gobernador, son incorporados en el proyecto de presupuesto del Gobierno en partidas globales distribuidas por Secretarías. Los planes de trabajo aprobados son reunidos en un Plan Anual de Trabajo del Gobierno, que es presentado en el mensaje que el Gobernador dirige al Legislativo al transmitir para su aprobación el proyecto de presupuesto.

C. La ejecución del Presupuesto

53. Una vez aprobado y sancionado el presupuesto, se promulga un decreto ejecutivo ^{2/} que establece las normas para su ejecución. Esas normas definen los ítem presupuestarios que podrán ser utilizados sin restricciones, los que están sujetos a congelamiento parcial o total y el mecanismo de liberación de las partidas congeladas. El congelamiento se dispone según

^{2/} Decreto No. 37 952 de 9 de enero de 1961.

la naturaleza del gasto, utilizando como referencia los ítems de clasificación del gasto. No es pues una restricción que abarque partidas específicas, sino que tipos de gastos.

54. Los fondos para ampliación de los servicios públicos e inversiones en dichos servicios, incluso de los presupuestos de los organismos administrativos autónomos, están totalmente congelados y su empleo depende de la aprobación, por el Gobernador del Estado, del Plan de Aplicación de las respectivas dotaciones.^{3/} Esta congelación no refleja la intención de efectuar simples economías, sino de fiscalizar más estrictamente el destino de esas dotaciones y de profundizar más en la técnica de la planificación-presupuesto. Así, pues, el proceso de congelación y liberación usado requiere dos organismos de ejecución, asistidos por el Grupo de Planificación y la programación concreta y adecuada de sus actividades, como medio de obtener los recursos necesarios para llevar a cabo el programa.

55. Los Planes de Aplicación son preparados por los organismos de ejecución en forma de programas de trabajo, respecto de los fondos para la ampliación de los servicios públicos, y de planes de obras o de instalación y equipo, para los fondos de inversiones en los servicios públicos. Tales planes son ulteriormente presentados al Grupo de Planificación que los analiza y los propone al Gobernador para obtener su necesaria aprobación y la consiguiente liberación de fondos, en el caso de las incluidas en el presupuesto, o la consignación de créditos especiales, en los demás casos.

56. Una vez aprobado el Plan de Aplicación, la tramitación de los gastos pasa por las tres fases tradicionales: la promesa de fondos, hecha por estimación, que es la reserva, dentro de los fondos liberados, para los compromisos contraídos e incluso para los gastos previstos; la requisición de numerario que se realiza después de efectuados los actos o hechos que motivaron gastos del Estado; y, por último, el pago que es el desembolso efectivo de recursos.

^{3/} Decreto citado, artículo 3 y párrafo único.

VII. SISTEMA DE CONTROL DEL PLAN DE ACCION

A. Necesidades y finalidades

57. El control se define por la comparación permanente y sistemática entre los niveles de realización y las previsiones - anteriormente elaboradas - de la ejecución de los programas contenidos en el Plan. La necesidad de un sistema de control está vinculada a la propia disposición de ejecutar el Plan. Evidentemente no sería posible ejecutarlo sin controlar sus niveles de realización, el análisis sistemático de los resultados, la identificación de las insuficiencias y sus causas, así como la proposición y aplicación de los correctivos correspondientes que transformen los registros en un medio de control expedito y eficiente distinto de un sistema contable pasivo.
58. El control del Plan se ejerce en dos etapas procurando atender preocupaciones de dos tipos diferentes. Por un lado, es necesario controlar la ejecución de los programas de suerte que al término de los plazos establecidos se hayan cumplido integralmente los objetivos programados. Ese control se ejerce tanto en el aspecto físico como financiero. Los objetivos deben cumplirse físicamente dentro del plazo fijado y con los recursos presupuestados. Por otra parte, es necesario verificar los resultados de la ejecución de los programas. El Plan se elaboró para - mediante la realización de programas y concretización de providencias - atender a las necesidades verificadas y remediar las insuficiencias de la estructura económica y social del Estado de Sao Paulo. Por lo tanto, en la medida en que se ejecuta el Plan debe crearse un instrumento de control de los resultados que permita verificar si en el hecho los esquemas de las soluciones fueron programados correcta y adecuadamente de manera de hacer posible la permanente adecuación de los programas a las exigencias reales y, por ende, la autenticidad misma del planeamiento.

/B. El control

B. El control de la ejecución física

59. El sistema que permite controlar la ejecución física del Plan de Acción del Gobierno de Sao Paulo fue establecido progresivamente atendiendo a las necesidades de información que se presentaban y, por lo tanto, a las propias etapas de desarrollo del Plan.
60. Este sistema puede analizarse hoy por partes:
- a) Control del aumento de las obras previstas en el Plan de Acción
- i) Control analítico (fichas individuales): cada obra se controla individualmente comparándose su ejecución con un cronograma que prevé el desarrollo de todas sus fases, desde las medidas preliminares y administrativas hasta la ejecución física.
- ii) Control sintético (ritmo de ejecución de los programas): En este nivel el control se ejerce globalmente sobre todas las obras de los programas sectoriales a partir de los ritmos mínimos necesarios para el cabal cumplimiento de los objetivos sectoriales, los cuales, a su vez, dado el proceso de elaboración antes mencionado, no dejarán de consultar la capacidad ejecutiva de los órganos de ejecución.
- b) Control de la distribución geográfica de las inversiones
- En un fichero adecuado se agrupan las obras según el municipio o región en que se localizan y no según el programa sectorial. El análisis de esos datos, debidamente tabulados, permite verificar si las inversiones realizadas en las distintas regiones son compatibles con los respectivos procesos de desarrollo regional y permite corregir las eventuales deformaciones verificadas en la elaboración de los programas sectoriales.
61. El establecimiento del sistema de control se hace en dos etapas. En la primera se seleccionan las informaciones que se desea obtener y en seguida se crea un sistema eficiente de recolección y registro de las informaciones.

62. La selección de esas informaciones se tornó posible una vez determinada la rutina de tramitación de las medidas necesarias para la ejecución de los programas sectoriales. Con esa información fue posible preparar diagramas de movimientos, en que se identificaron las fases más importantes de la elaboración que debían observarse con mayor detenimiento y se seleccionaron las informaciones necesarias.
63. El estudio del tiempo medio de elaboración de las diversas fases de los diagramas condujo a los cronogramas de ejecución de los programas sectoriales. Estos cronogramas sirvieron de guía para la distribución de tareas y plazos de los órganos de ejecución. Las informaciones seleccionadas así como la situación actualizada de los objetivos sectoriales programados se dan a conocer mediante un informe periódico (mensual) que elevan los órganos ejecutores al Grupo de Planificación. Fuentes de información directas (inspecciones, acceso a los registros de los diversos órganos, etc.) completan el suministro de las informaciones necesarias al sistema de control establecido.

C. Control de la ejecución financiera

64. El control de la ejecución financiera se ejerce en las etapas de aprobación del plan de aplicación, o sea, de liberación de las partidas, de la realización de los gastos y del pago efectivo. Mediante el control de la ejecución financiera se trata, por un lado, de analizar el costo real de los programas en comparación con el costo previsto y de permitir revisiones siempre que se verifiquen considerables diferencias entre ellos. Por otro lado, se trata de lograr, con el correr de los años, la buena distribución de los recursos de modo que, simultáneamente con la ejecución física se apliquen todas las medidas administrativas necesarias para suministrar, en su debida oportunidad, los recursos necesarios para la ejecución de los programas. De este modo se evitarán los atrasos o paralizaciones de las obras y servicios originados por la falta de dotaciones propias o de fondos y la permanencia de recursos financieros ociosos en poder de las unidades administrativas.

65. La primera etapa del control financiero se realiza con ocasión del análisis de los planes de aplicación a través de los registros de las partidas liberadas. Periódicamente (por lo menos una vez al mes) se hace un resumen de esos datos con el fin de proporcionar al gobernador del estado un cuadro general y sectorial de los gastos ya autorizados y de los saldos disponibles para la aplicación dentro del ejercicio. Este control se coordina con la vigilancia de las entradas a fin de conciliar el ritmo de liberación con la capacidad efectiva de recaudación manteniéndose así el equilibrio presupuestario.
66. El control de la realización y los pagos se hacen a base de los datos contenidos en los informes de los órganos ejecutores y en el de la Contaduría General del Estado que incluye sólo los datos ya contabilizados.

En los sectores compuestos por muchas obras pequeñas de naturaleza varía (el sector de Salud Pública, por ejemplo, comprende centros de puericultura, dispensarios, hospitales, etc.) se analizan los gastos globales del sector o subsector. Para las obras hidroeléctricas importantes, almacenes y silos, centro de abastecimiento, etc., realizadas, en general, por sociedades de economía mixta, se efectúa el control en lo posible obra por obra, tomando como base pronósticos financieros elaborados en función de los cronogramas físicos de ejecución. En seguida se verifican el costo real y la utilización efectiva de los recursos en comparación con las realizaciones físicas. Esos datos permiten saber si los recursos previstos para un ejercicio serán suficientes para la marcha normal de los programas, si se producirán deficiencias o si se logrará acelerar o anticipar la ejecución del programa en algunos sectores o subsectores. En los dos últimos casos se hace un análisis con el fin de determinar las medidas concretas que se adoptarán para remediar las posibles deficiencias u obtener los probables pronósticos.

D. Control de los resultados

67. El control de los resultados supone el estudio del incremento de los beneficios derivados de la ejecución del Plan de Acción. Su instalación sólo es posible pues a partir del momento en que los proyectos incluidos en el Plan entran en la etapa de operación. Ese tipo de control permite comprobar si la ejecución del plan rinde los frutos que se pretendía obtener y, además, verificar si las soluciones adoptadas y los programas elaborados eran los más adecuados para la atención de las necesidades sectoriales identificadas en el proceso de elaboración del Plan. Es el instrumento más valioso para controlar y perfeccionar la técnica misma de planificar. El Grupo de Planificación inicia, en este momento, la instalación de un sistema de control de los resultados, que deberá proporcionar también elementos básicos para la elaboración de nuevos programas y la formulación del segundo plan.

E. Análisis de los resultados y medidas

68. Los informes enviados por los organismos ejecutores, así como los registros del Grupo de Planificación se revisan periódicamente (una vez al mes).
69. Sobre la base del análisis mensual que consiste en comparar los resultados obtenidos con los pronósticos establecidos, se elabora un informe para el Gobernador del Estado. En él se deja constancia de la posición de los objetivos sectoriales programados, las deficiencias encontradas, así como sus causas identificadas. En él también se incorporan las conclusiones derivadas del análisis de los registros relativos a la ejecución financiera del Plan, así como la situación y perspectivas de la evolución de la recaudación de la Fazenda Estadual. El informe comprende además el detalle de las medidas necesarias para corregir las deficiencias diagnosticadas y las insuficiencias constatadas por el análisis efectuado por el Grupo de Planificación.
70. El sistema de control del Plan de Acción abarca, por lo tanto, desde la recopilación de informaciones y su registro hasta el detalle de las providencias ejecutivas, elaboradas sobre la base del análisis de las informaciones tabuladas.