

**PRIMER SEMINARIO SOBRE PRESUPUESTOS PUBLICOS  
Y GESTION ESTRATEGICA DEL ESTADO**

Organizado 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).

México D.F., 27 al 30 de agosto de 1991.

Distr.  
GENERAL

LC/IP/G.65  
20 agosto 1992

ORIGINAL: ESPAÑOL

**EL PRESUPUESTO FRENTE A LOS NUEVOS RETOS  
DE LA PLANIFICACION Y COORDINACION DE  
DE POLITICAS PUBLICAS**

**INFORME FINAL**

---

\* Este documento no ha sido sometido a revisión editorial.

## INDICE

	<u>Página</u>
A. Lugar, fecha y organización del Seminario.....	1
B. Participantes, Agenda y Documentación.....	1
C. Acto Inaugural del Seminario.....	1
D. Tema I. Formulación del Presupuesto.....	8
I1. Política de Desarrollo	
I2. Elaboración del Marco Macroeconómico	
I3. Bases Técnicas e Institucionales	
Mesa Redonda sobre el Tema I	
E. Tema II. El Proceso Decisorio.....	23
II1. En la Política Presupuestaria	
II2. En la formulación del Presupuesto	
II3. En la Aprobación del Presupuesto	
Mesa Redonda sobre el Tema II	
F. Tema III. Ejecución y Control del Presupuesto.....	39
III1. Los Principales Problemas	
III2. Metodologías de Ejecución y Seguimiento	
III3. Metodologías de Evaluación	
Mesa Redonda sobre el Tema III	
G. Acto de Clausura.....	52
Anexo 1 - Lista de Participantes.....	54
Anexo 2 - Agenda.....	63
Anexo 3 - Lista de Documentos.....	70

**PRIMER SEMINARIO SOBRE PRESUPUESTOS PUBLICOS  
Y GESTION ESTRATEGICA DEL ESTADO**

**"EL PRESUPUESTO FRENTE A LOS NUEVOS RETOS DE LA  
PLANIFICACION DE POLITICAS PUBLICAS"**

(México D.F., 27 al 30 de agosto 1991)

**A. Lugar, fecha y organización del Seminario**

1. En Ciudad de México se realizó, del 27 al 30 de agosto de 1991, el Primer Seminario sobre Presupuestos Públicos y Gestión Estratégica del Estado abordándose como temática central "El Presupuesto frente a los nuevos retos de la Planificación y Coordinación de Políticas Públicas".

2. El Seminario fue organizado conjuntamente por la Dirección de Política Presupuestaria 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) que actuó también como Secretaría Técnica.

**B. Participantes, Agenda y Documentación**

3. En el Seminario participaron Directores, Jefes de Presupuesto y funcionarios técnicos de Argentina, Brasil, Colombia, Cuba, Chile, España, México, Uruguay y Venezuela, funcionarios técnicos de la AECI, la CEPAL y el ILPES y observadores del país Sede (Véase Lista de Participantes en el Anexo 1). Los trabajos se desarrollaron de acuerdo a la Agenda que figura en el Anexo 2. Los participantes dispusieron de la documentación que figura en el Anexo 3.

**C. Acto Inaugural del Seminario**

4. En el Acto Inaugural del Seminario intervinieron, el Dr. Francisco Alburquerque en representación del Director de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI); el Dr. Arturo Núñez del Prado, Director Adjunto del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) y el Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, Secretario de Programación y Presupuesto de México.

5. El Dr. Francisco Albuquerque inició su participación dando la más cordial bienvenida a los participantes y agradeciendo al Gobierno de México y al ILPES por su esfuerzo en la organización del Seminario. Extendió los reconocimientos a los técnicos del Ministerio de Economía y Hacienda de España por su colaboración y participación prevista en el Seminario. Destacó que el Seminario formaba parte de un programa, del Instituto de Cooperación Interamericana que es parte de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), que procuraba apoyar en el tratamiento de temas cruciales del desarrollo, y consecuentemente a abordar los retos de las innovaciones productivas y gerenciales que se plantean hoy al conjunto de países y agentes públicos y privados de la economía internacional. Agregó que la reflexión acerca del papel del presupuesto público frente a los nuevos retos y contenidos de la planificación y coordinación de políticas públicas es un tema crucial en ese empeño, y que la ACEI espera con gran interés los resultados del Seminario.

6. El Dr. Arturo Núñez del Prado inició sus palabras agradeciendo al Gobierno de México y a la ACECI por su respaldo a la organización del Seminario. Destacó que con este encuentro técnico el ILPES retoma un campo de actividades que en el pasado había concentrado una parte significativa de sus esfuerzos. Destacó que ello era pertinente por el estrecho parentesco que existe entre el quehacer de la planificación en los 90 y lo que son las tareas de las Direcciones de Presupuesto. Ello es así dado que los temas de asignación de recursos constituyen el puente inequívoco de coordinación de la planificación, las políticas públicas y las políticas presupuestarias.

7. Señaló que existe una clara conciencia de la diversidad de situaciones que existen en América Latina y el Caribe, por lo que se ha invitado a un conjunto de directores o autoridades de las Direcciones de Presupuesto de los países que en esta oportunidad coinciden con los que integran la Mesa Directiva del Consejo Regional de Planificación. El ILPES, agregó, desea establecer contactos estrechos y permanentes por las razones señaladas y porque los organismos de presupuesto son organizaciones claves para la formulación y ejecución de las políticas públicas en los países.

8. El tema de la asignación de recursos, hace imperativo el mirar horizontes más allá que el corto plazo. Continuó su presentación destacando que el Seminario se ha propuesto encarar las experiencias típicamente presupuestarias en un diálogo fértil y fluido pero que al mismo tiempo se requiere reflexionar sobre lo que son las políticas de desarrollo de nuestros países. Ello es así, explicó, dado que cuando un presupuesto se concibe, diseña, negocia y cuando se ingresa en el proceso decisorio de la aprobación presupuestaria, deben estar presentes los equilibrios macroeconómicos y macrosociales y las preocupaciones por la equidad. Al finalizar su intervención señaló que estaba seguro que por la capacidad y solvencia de los participantes, se harían

aportes significativos a la integración del presupuesto como instrumento básico de gestión estratégica del Estado.

9. El Lic. Ernesto Zedillo Ponce de León agradeció en primer lugar a la Agencia Española de Cooperación Internacional, y al ILPES por su interés y contribución en la organización del Seminario. A nombre de la Secretaría de Programación y Presupuesto, dio su más cordial bienvenida a todos los participantes. Destacó que en el mundo en que vivimos se suceden los acontecimientos económicos y políticos con una velocidad tal, que se dificulta su comprensión y la anticipación de sus efectos. De ahí que sea más necesaria una actitud prudente, previsor y realista de quienes intervienen en el diseño y aplicación de las políticas públicas. En particular, agregó, ello tiene una gran relevancia en la formulación de los presupuestos de egresos, su inserción en la planeación más amplia y su coordinación con las diversas políticas públicas. Se refirió a continuación a lo mucho que ha cambiado la planeación económica en nuestros días, atrás han quedado, como obsoletas, señaló, las viejas concepciones que la tenían como un instrumento rígido determinista y vertical, al que debían someterse todas las acciones públicas, toda la fuerza emprendedora de una colectividad, toda la energía social y la capacidad de iniciativa, ya fuese individual, comunitaria o social. Hoy, agregó, en la inmensa mayoría de los países y sin menoscabo de las diferencias ideológicas o de las formas de gobierno, se ha impuesto una noción moderna de la planeación que parte en reconocer que los retos del mundo contemporáneo exigen la participación libre, amplia y responsable de la sociedad en las tareas del desarrollo.

10. Señaló que la planeación moderna busca definir las prioridades fundamentales y especificar las estrategias generales del desarrollo y no elaborar un listado rígido y exhaustivo de acciones, que desaliente el concurso y la creatividad sociales. Ello no significa, sin embargo, que se desatienda la precisión de resultados allí donde su cuantificación exacta revele el avance o las limitaciones de la labor realizada: tal es el caso de los más importantes indicadores de la economía de un país. La planeación moderna apunta a lograr un equilibrio que, por una parte, evite la ineficacia social que resulta de la dispersión de esfuerzos causada por la ausencia de objetivos precisos y de estrategias claras, y que por la otra, aproveche la iniciativa y la energía de los individuos, las agrupaciones y las comunidades.

11. Una planeación y una programación adecuadas, permiten prever la evolución de las estrategias adoptadas, calibrar su impacto en el cuerpo social y ajustar aquellas medidas que así lo requieran. Además, posibilita una distribución y un uso más eficiente de los recursos públicos. Destaca que en España y en la mayoría de los países de Latinoamérica y el Caribe, la concepción moderna de la planeación está tomando un papel acorde con los tiempos que se vive. Hoy más que nunca, señaló, los gobiernos asumen su

responsabilidad ante la sociedad que representan, y al hacerlo, se inclinan hacia el crecimiento gradual y duradero de sus economías, la estabilidad de los principales indicadores económicos, la solidaridad colectiva, y la convivencia política fundada en la democracia. Resaltó que en cada uno de estos renglones, el presupuesto público desempeña un papel crucial.

12. La presupuestación permite la predictibilidad en los recursos que serán requeridos; anima a participaciones justas entre las distintas esferas de gobierno; ayuda a una distribución racional de las obligaciones, incluyendo la custodia legislativa y la contraloría federal. Tiende un puente de confianza entre sociedad civil y poder público. Lo anterior prosiguió lleva a subrayar la gran importancia que tiene el profundizar en el conocimiento mutuo, el intercambio de experiencias acerca de los problemas afines en la elaboración y aplicación del presupuesto. De ahí, pues, la actualidad, la trascendencia y la oportunidad de este Seminario.

13. Señaló que colegas de varias naciones hermanas disertarán en los próximos días, acerca de los procesos y concepciones del presupuesto en los gobiernos de la Región. Será muy interesante conocer y analizar la manera cómo se ha utilizado el presupuesto en el marco de programas de ajuste económico, que muchos de nuestros países han implantado. Pero también será sumamente útil el conocer los usos del presupuesto en un contexto internacional de globalización de la economía y de conformación de grandes bloques comerciales. Juntos haremos, señaló, una revalorización de cómo fijar prioridades, así como de las líneas generales y particulares de la presupuestación. Haremos apreciaciones sobre los problemas metodológicos y las dificultades técnicas de nuestros presupuestos. Podremos comparar aquellas modalidades que hacen compatible lo que es deseable en términos políticos, con lo que es posible presupuestalmente. En una palabra, ventilaremos las oportunidades que ofrece el presupuesto en aras de un equilibrio entre eficiencia económica y justicia social.

14. Compartir la experiencia propia de México y aprender de las experiencias de nuestros distinguidos visitantes, señaló, será un honor para nosotros. Destacó que en México la Constitución Política establece un sistema nacional de planeación democrática, cuyo propósito fundamental consiste en encauzar la actividad de todos los miembros de la comunidad hacia la consecución de los objetivos nacionales. Dicho sistema abarca un conjunto de relaciones entre los tres niveles de gobierno: el federal, el estatal y el municipal, las diversas dependencias oficiales y las agrupaciones e individuos de la sociedad.

15. El sistema nacional de planeación democrática de México guarda la debida congruencia con el marco institucional que consagra la rectoría del Estado bajo condiciones de respeto a las garantías y los derechos individuales en un régimen de economía mixta, con estímulos al sector privado y apoyos al sector social y de

autonomía de los niveles de gobierno. El poder Legislativo desempeña un papel regulador de primera importancia al debatir los proyectos y apoyar las leyes que rigen a la planeación y que norman la acción programada y periódica del gobierno. Tal es el caso de los presupuestos de egresos y las leyes de ingresos de la Federación y del Distrito Federal.

16. En México, agregó, se ha diseñado una figura fundamental para avanzar en la planeación del desarrollo económico: se trata del Plan Nacional de Desarrollo, documento sexenal en el que se fijan los objetivos y las estrategias a que deben ceñirse las políticas sectoriales de los programas de mediano plazo, de los programas regionales y de aquellos especiales que sean determinados. La dimensión regional del Plan se sustenta en otra figura que se ha adoptado y que consiste en convenios anuales, (Convenio Unico de Desarrollo los llamamos), signados entre el Gobierno Federal y cada uno de los gobiernos de las Entidades Federativas. El Gobierno del Presidente Salinas de Gortari, a unos meses de cumplir la mitad de su mandato constitucional, ha avanzado un trecho importante en la transformación del Estado mexicano, concentrando sus actividades en las áreas rigurosamente prioritarias, como el combate a la pobreza extrema y la edificación de la estructura económica y social para el desarrollo. Gracias a la reforma del Estado, agregó, la sociedad mexicana está recuperando y obteniendo extensos espacios de la actividad productiva que se hallaban obturados o inhibidos ante la excesiva presencia estatal.

17. Destacó que en materia económica, los resultados han sido muy positivos, ya que la economía está en franca recuperación. El nivel de empleo está creciendo, la inflación se ha reducido considerablemente y la inversión privada nacional y extranjera ha aumentado en proporciones muy importantes. Destacó que las finanzas públicas han sido sometidas a un proceso de saneamiento sin precedente en la historia económica del país. Esto demuestra el déficit financiero global del sector público federal que pasó de representar 11.7% del producto interno bruto en 1988, año anterior al inicio de esta administración, llegará a prácticamente un 0% previsible para fines de este año. A su vez, el balance operacional del sector público tuvo un resultado deficitario equivalente a 3,5% del producto. En 1988 y en 1991 registrará un superávit cercano al 4% del producto.

18. Destacó que en la obtención de estos resultados globales de las finanzas públicas, el comportamiento del gasto ha tenido un papel de primer orden, pero que en el diseño y la aplicación de la política de gasto público se ha debido conciliar los límites que impone la estabilización al nivel del gasto programable, con una más intensa atención a los rubros de jerarquía social. De este modo la política de gasto público se ha orientado a la reducción, en ocasiones drástica, en ciertos renglones del gasto programable en abono de incrementos sustanciales en otros renglones verdaderamente esenciales, y todo ello sin demérito de sanear las

finanzas. La reducción del gasto público en rubros no prioritarios es el resultado de racionalizar subsidios; desincorporar entidades públicas; cancelar programas no sustantivos; aumentar la productividad en las empresas públicas estratégicas; disminuir el personal en áreas secundarias; y avanzar en la simplificación administrativa y en la desregulación económica.

19. Destacó que en la contracción del gasto público no indispensable, ha tenido una importancia especial el proceso de desincorporación de aquellas empresas públicas cuyo carácter no era ni estratégico ni prioritario, independientemente de los ingresos que provee su venta. Su desincorporación tiene efectos permanentes sobre la administración pública, ya que elimina de raíz algunas de las causas de subsidios socialmente injustificados y libera una importante capacidad gubernamental que se orienta hacia las áreas de atención prioritaria de la gestión pública. En consecuencia, el esfuerzo por contraer el gasto público no prioritario ha redundado en una mayor disposición del gasto para programas de relevancia social, y ello sin poner en riesgo la solvencia de las finanzas públicas.

20. Resaltó que el Gobierno del Presidente Salinas de Gortari está demostrando que el presupuesto de egresos y en general, la política de gasto público, son instrumentos de singular eficacia para promover los objetivos nacionales de desarrollo. La determinación de los niveles del gasto y su asignación entre los diferentes sectores y programas, son fundamentales para lograr la estabilidad de precios, el funcionamiento adecuado de los mercados financieros, así como la evolución favorable de la balanza de pagos y del mercado cambiario. Pero además, está quedando claro que la importancia social de un presupuesto estriba en que un ejercicio escrupulosamente honesto --eficiente y coherente con la estrategia económica--, impulsa de manera decidida el bienestar de todos los mexicanos y fomenta la participación y la confianza colectivas.

21. El Sr. Zedillo continuó su presentación destacando que al Gobierno del Presidente Salinas de Gortari lo anima una política de cooperación internacional que contribuya positivamente al intercambio, y a la colaboración entre naciones soberanas. Es bajo esos principios, señaló, que nos congregamos hoy con el afán de buscar nuevas y variadas políticas y medidas institucionales para lograr una mejor inserción en el mundo moderno. Sin duda las aportaciones que aquí recibiremos darán cuenta de la avanzada gestión gubernamental que caracteriza a los países participantes, a la vez que afirmará las particularidades históricas, geográficas, culturales y políticas de cada nación. Al finalizar su exposición declaró inaugurados los trabajos del Seminario.

22. El Sr. Arturo Núñez del Prado, Director Adjunto del ILPES, hizo una breve presentación del documento preparado por el Instituto. Inició su exposición señalando que cuando se examina algún tema de las ciencias sociales y políticas no puede dejar de

plantearse al inicio una reflexión respecto del mundo distinto en que vivimos y la realidad que es extraordinariamente cambiante. Este aspecto, señaló, también ha sido abordado por el Excmo. Señor Secretario de Programación y Presupuesto de México. Para la América Latina, agregó, estos cambios se dan tanto en el mundo externo, como en el interior de sus economías y sociedades. Señaló que a su juicio los cambios políticos, económicos y financieros, globalización de la economía, los bloques económicos, las grandes exigencias de competitividad y de la inserción externa --para abordar los más importantes--, están colocando a América Latina y al Caribe frente a un mundo que va a ser bastante severo.

23. Señaló que al interior de cada país de la Región también existen problemas, subsisten los viejos problemas del desarrollo, muchos de ellos han mutado de naturaleza y han aparecido nuevos problemas.

24. En efecto, se ha complicado el manejo de la gestión gubernamental, siguen vigentes los problemas de productividad. En materia social existen déficits de magnitud. Muchos de los países de la Región muestran condiciones de pobreza extrema que exceden el 50% de la población. Además los déficits sociales en materia de salud, de educación, de vivienda, salvo muy contadas excepciones, se diseminan en la región con mucho dramatismo. En mi opinión, señaló, el signo de nuestro tiempo es la exclusión de una parte importante de la población que no alcanza a disfrutar de los frutos del progreso, cuando éste se produce.

25. Se refirió a continuación a la muy difícil situación de la niñez y de la juventud que en gran parte de los países de la Región ha sufrido lesiones enormes por desnutrición, por fallas en la educación, en la salud, en la vivienda, por lo que no se puede decir que ello sea un problema pasajero. Por lo contrario, va a tener graves consecuencias en el futuro. En síntesis, señaló, las tareas importantes para la gestión de los gobiernos están en esa dirección: productividad, inserción externa, defenderse de un mundo externo que va a ser muy severo y la atención de los enormes déficits sociales.

26. A continuación se refirió a los avances en materia de desarrollo científico y tecnológico, situación que tiene ventajas pero que también puede poner en peligro a las materias primas de los países de la región, las que pueden ser sustituidas. De otro lado, el mayor desarrollo de los países industrializados puede hacer peligrar nuestras exportaciones. Hizo referencia seguidamente a las nuevas responsabilidades de los gobiernos en cuanto a equilibrios ecológicos y conservación del medio ambiente. Destacó la necesidad de repensar la planificación y ciertamente las políticas públicas.

27. Al referirse a los desequilibrios macrosociales, señaló que en la mayor parte de los países de la región hay una inclinación muy

marcada a respetar los equilibrios macroeconómicos, esto es la estabilidad, los equilibrios fiscales, financieros, monetarios, por un lado, y por otro el equilibrio de las cuentas del sector externo. Agregó que no se está dando la misma jerarquía a la preocupación por los equilibrios macrosociales. Por ello, señaló, debería prestarse una decidida atención al empleo.

28. Al finalizar su presentación señaló que en el Instituto, que está dedicado a contribuir con sus reflexiones y apoyo técnico a los gobiernos de la región, se está haciendo un esfuerzo en esa dirección, y se está haciendo con humildad, con modestia, reconociendo que es un problema difícil y complejo, que es una tarea de centros de investigación, de universidades, de grupos de instituciones que empiecen a meditar nuevamente en los problemas del desarrollo, para enfrentarlos con éxito. Señaló, que en esta preocupación, apunta el tema que convoca a este Seminario: el presupuesto frente a los desafíos de la planificación y la coordinación de las políticas públicas. Se tiene que reconocer las dinámicas que tiene el sector privado y las enormes ventajas que puede significar el funcionamiento de los mercados, pero ellas no son suficientes para atacar todos los problemas que se ha reseñado. De una u otra forma, según el proyecto político que tenga cada país, se van a reconocer ciertas formas de acción estatal y de planificación y coordinación de políticas públicas.

#### **D. Tema I - Formulación del Presupuesto**

29. Para el tratamiento de este Tema se consideraron los siguientes aspectos: Política de Desarrollo; Elaboración del Marco Macroeconómico y Bases Técnicas e Institucionales.

Al final se realizó una Mesa Redonda sobre el Tema I.

#### **11. Política de Desarrollo**

30. En esta área se abordaron aspectos de crecimiento, modernización e inversión externa; equidad y pobreza; financiamiento del desarrollo y sustentabilidad ambiental. Hizo la presentación el Dr. Carlos Hurtado, Director General de Política Económica y Social de la Secretaría de Programación y Presupuesto de México. En su desarrollo se refirió a la política económica en la administración actual, a la recuperación económica y a la estabilidad de precios, al mejoramiento productivo del nivel de vida y a las perspectivas a corto y mediano plazo. Inició su exposición refiriéndose a la política económica en el sexenio anterior haciendo referencia al Programa inmediato de Reordenación Económica que se inició en 1983 y que duró hasta el primer semestre de 1985; entre las acciones llevadas a cabo en ese período

destacaron el ajuste fiscal, la negociación de la deuda externa, la creación de un mecanismo para la cobertura de riesgos cambiarios, la desincorporación de empresas públicas y la corrección de precios y tarifas. Señaló que los avances se revirtieron en el segundo semestre de 1984 y el primero de 1985 y se produjo una devaluación de más del 30% en julio de 1985. A continuación abordó los avances en el cambio estructural y los esfuerzos de estabilización, los que fueron interrumpidos por los sismos de septiembre de 1985.

31. Abordó luego el "shock" petrolero (1986) señalando que la caída del petróleo había significado 6 puntos del Producto Interno Bruto. En esa etapa se da énfasis a la inversión pública y a la renegociación de la deuda externa. En 1987 se mejoró la situación general pero se desbordó la inflación. A continuación abordó la economía en 1988 explicando el Pacto de la Solidaridad Económica (PSE) al que caracterizó como un plan heterodoxo sustentado en medidas ortodoxas, siendo sus principales objetivos el reducir la inflación y minimizar la recesión. A raíz de este Plan se logró una caída sustancial de la inflación; creció la producción y el empleo y por un severo ajuste en el sector presupuestal el superávit primario alcanzó a un 8,1% del Producto Interno Bruto. En ese período se produjo si un deterioro del sector externo siendo el déficit en cuenta corriente del orden de 2.443 millones de dólares.

32. El Sr. Hurtado se refirió a continuación a la política económica de la administración actual haciendo especial referencia al Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Explicó que los objetivos básicos que se propone el Plan son: la defensa de la soberanía y promoción de los intereses de México en el mundo; ampliación de la vida democrática; recuperación económica con estabilidad de precios y el mejoramiento productivo del nivel de vida de la población. La Recuperación Económica con Estabilidad de precios considera: la estabilización continua de la economía; la ampliación de la disponibilidad de recursos para la inversión productiva y la modernización económica. En esta etapa se establece el Pacto para la Estabilidad y Crecimiento Económico (PECE) que es una continuación del PSE.

33. Con respecto al ajuste de las Finanzas Públicas, la política fiscal ha permitido un incremento del ahorro público, como consecuencia de la reducción del pago de la deuda pública tanto interna como externa, y por el fortalecimiento de los ingresos y la reducción en el nivel del gasto. En cuanto a la política de ingresos, la política tributaria ha buscado simplificar las disposiciones fiscales, reducir las tasas impositivas, ampliar la base y mejorar el control y la fiscalización del cumplimiento de obligaciones. Con respecto a la política de gasto público, ésta busca contribuir al equilibrio fiscal, modificar la estructura de las erogaciones en apoyo a la población de más bajos ingresos; y asegurar la infraestructura pública necesaria.

34. A continuación el Sr. Hurtado se refirió a la modernización económica abordando la política comercial, la desincorporación de las actividades del Estado, la desregulación económica en diversas industrias, la política tecnológica y la modernización y desregulación del sistema financiero. Con respecto al Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida, el Sr. Hurtado desarrolló los temas de protección del medio ambiente, de erradicación de la pobreza extrema y el programa nacional de solidaridad.

35. En cuanto a la solidaridad para el bienestar social abordó las acciones en salud, educación, abasto y alimentación, agua potable y alcantarillado, electrificación, urbanización, fondos municipales de solidaridad, mujeres en solidaridad, tenencia de la tierra e infraestructura carretera. Finalmente el Sr. Hurtado se refirió a la solidaridad para la producción y para el desarrollo regional.

36. La exposición del Sr. Hurtado recibió los comentarios de los señores Mario Marcel y Francisco Albuquerque.

37. El Sr. Mario Marcel inició su comentario destacando el interés que le había despertado la exposición del Sr. Hurtado y señaló que por su limitado conocimiento de la economía mexicana iba a abordar los temas refiriéndolos a la experiencia chilena. Señaló que entre mediados de los 70 y fines de los 80 se aplicaron en su país medidas relacionadas con la apertura externa, la desregulación de la economía, la privatización, la racionalización del sector público y la descentralización. En lo que respecta a la apertura externa se aplicó una rebaja de aranceles que de un promedio del 90% bajó al 10%. Se refirió a continuación a la apertura en la cuenta de capitales y a la privatización de la banca. Junto con estas medidas, señaló, tuvo lugar una liberalización importante del mercado, tasas de interés, precios y salarios. Se creó una nueva institucionalidad laboral que determinó un mecanismo notablemente más descentralizado de negociación y ajuste salarial. Abordó a continuación las privatizaciones y la reforma del sistema previsional, que de un sistema de reparto, se transformó en uno de capitalización individual.

38. A continuación se refirió a la reducción de las remuneraciones reales del sector público a partir de 1974 y a los despidos masivos de personal público.

39. En lo que respecta a los ingresos públicos, se realizó una reforma tributaria, que indexó completamente el sistema e introdujo el IVA. Destacó seguidamente la dictación de la Ley de Administración Financiera que hasta hoy establece el marco institucional del proceso presupuestario y de administración de recursos en el sector público. Entre otras reformas destacó: limitaciones al financiamiento de los déficit; traspaso a la administración municipal de una serie de funciones como educación, salud y subsidios a la extrema pobreza y creación del Fondo Nacional de Desarrollo Regional.

40. Señaló que los resultados de este proceso de cambio fueron variados y en algunos casos contradictorios. Después de un período largo y doloroso y de altos costos sociales, fructificó un sector privado dinámico e innovador. Al final de la década de los 80, se produjo un crecimiento superior al 10% del PIB, sin embargo, se fueron generando sectores que quedaron excluidos de todo el proceso y cuya marginalidad se fue acentuando a través del tiempo.

41. Señaló que cuando el actual gobierno fue elegido se generó incertidumbre y temores en el sector privado. A los dos años de Gobierno se puede señalar que se han perfeccionado y profundizado algunos cambios dándose eso sí, un importante énfasis en el campo social. Se ha ampliado las relaciones comerciales, y se ha creado mecanismos novedosos para la participación privada en actividades productivas públicas. En materia de descentralización, se ha enviado al Parlamento un proyecto de Reforma Constitucional para fortalecer el desarrollo regional. Se ha llevado a cabo una reforma tributaria para aumentar el nivel del gasto social y se ha formulado un ambicioso programa de desarrollo de la infraestructura.

42. A continuación se refirió al proceso por el cual se legisló sobre la autonomía del Banco Central. Se refirió luego a los importantes logros en el manejo macroeconómico y en el control de la inflación y al significativo aumento de la inversión pública y privada.

43. Seguidamente el Sr. Marcel se refirió a las tareas pendientes que se tiene por delante. Destacó la necesidad de: dar un énfasis especial a la formación de recursos humanos; modernizar la institucionalidad laboral, estimular la innovación tecnológica, hacer más transparentes los mecanismos del mercado; tener una preocupación fundamental por el medio ambiente; racionalizar el transporte; racionalizar el Estado y mejorar la capacidad de gestión del sector público, incluyendo las empresas públicas. Lo que se desea, señaló finalmente, es una economía que funcione con eficiencia, pero que se dé solución a los problemas sociales más urgentes.

44. El Sr. Francisco Albuquerque, al comentar la presentación del Sr. Hurtado, se refirió en primer lugar al contexto externo. Consultó ¿cómo se había considerado en los esfuerzos de programación, la gran incertidumbre que genera el comportamiento de las variables externas? Luego mostró su preocupación por la reestructuración tecnológica y los cambios que es necesario introducir en el proceso productivo, en la infraestructura y en la formación de recursos humanos. Destacó que la educación, por ejemplo, no puede ser considerada solamente como una demanda del sector social, sino que también como una variable clave para atender el reto fundamental de la transformación productiva, la búsqueda de competitividad auténtica y de mayor productividad.

45. Se refirió a continuación a la necesidad de contar con indicadores más finos, dentro de un marco macroeconómico, para medir por ejemplo las innovaciones tecnológicas y productivas dentro de los sectores manufactureros o de servicios. Al respecto señaló que haría falta indicadores de que está creciendo; si los sectores intensivos en uso de mano de obra, o intensivos en el uso de capital. Se refirió a continuación a lo que él denominó como la palabra mágica de la "modernización", y preguntó sobre su real significado. ¿Es modernización solamente mayor apertura comercial, diversificación de mercados, desincorporación de entes del Estado, desregulación financiera? Señaló que lo que hace falta es el definir una nueva actuación del Estado que impulse estratégicamente los sectores claves y fundamentales para lograr la transformación productiva. Por lo tanto, como lo señalaba Arturo Núñez del Prado, no es el tamaño del Estado lo que interesa sino el contenido de las funciones que debe realizar para alentar la interacción creativa de los agentes públicos y privados. Se refirió a continuación a la necesidad de contar con indicadores más relevantes para medir los desequilibrios interterritoriales y regionales y comentó que en la presentación del Sr. Hurtado se debería haber dado un tratamiento más detallado al tema de la regionalización.

46. Finalmente el Sr. Albuquerque se mostró muy satisfecho por el desarrollo del punto de "mejoramiento productivo del nivel de vida" donde se incluyen con acierto aspectos del medio ambiente, la erradicación de la pobreza y el programa nacional de solidaridad. Sugirió dar énfasis a la preparación y aplicación de indicadores para medir el progreso social.

## **I2. Elaboración del Marco Macroeconómico**

47. Para el tratamiento de esta área se consideraron los siguientes aspectos: definición de los principales objetivos en términos de estabilización macroeconómica: inflación, tasas de interés, balance de pagos, reservas internacionales, etc.; definición de los parámetros macro del Presupuesto. Presento este tema el Sr. Mario Marcel de Chile, quien anunció que en su exposición abordaría los principales problemas que se enfrentan en la elaboración del marco macroeconómico del presupuesto fiscal de Chile; establecería las bases para evaluar la relevancia de los presupuestos; consideraría brevemente las principales relaciones macroeconómicas de las finanzas públicas, analizando el papel de los supuestos y las metas en el presupuesto; y por último analizaría el proceso de elaboración del marco macroeconómico del presupuesto para estudiar algunos instrumentos analíticos y prácticos que puedan llegar a fortalecer este proceso.

48. Inició su presentación formulando lo que a su juicio era la primera y más difícil pregunta que debería ser capaz de responder un economista que se desempeñara en el área de finanzas públicas de

cualquier país de América Latina. ¿Ha existido acaso realmente una política fiscal? y ¿en qué ha consistido ésta? Señaló que la pregunta no era trivial y recordó que desde mediados de los 70 las finanzas públicas de los países latinoamericanos han estado determinadas por factores exógenos que han hecho de éstas una variable de ajuste antes que un instrumento de política. En ese período el gran flujo de créditos externos erosionó la noción de restricción presupuestaria expandiéndose el gasto público de manera insostenible. Más tarde la crisis de la deuda revirtió por completo la situación y las finanzas públicas debieron ajustarse a severos programas de estabilización que hicieron del control de los déficits fiscales y la reducción del tamaño del sector público, objetivos prioritarios.

49. Señaló que hoy en día es muy difícil determinar a partir de los presupuestos, cual es la política económica que la autoridad está siguiendo y agregó que las direcciones de presupuesto deben desenvolverse entre el mundo aparente de las metas fiscales contenidas en los compromisos con los organismos multilaterales de crédito y las orientaciones macroeconómicas de los ministros de finanzas, y el trabajo cotidiano de desentrañar las metas realistas que pueden alcanzarse en la ejecución del presupuesto.

50. El señor Marcel abordó a continuación las relaciones entre el presupuesto y la política fiscal. Hizo referencia a las dificultades que se presentan, desde el punto de vista fiscal, en la evaluación del contexto macroeconómico del presupuesto en que se desenvuelve el sector público. Se refirió al período 1984-90 en Chile, donde los gastos presupuestarios subestimaron en más de un 15% los gastos finalmente ejecutados. Hizo mención también a que es posible estimar en cada año que más de un 70% de los gastos se encuentran ya comprometidos antes de iniciar el proceso presupuestario, hecho que produce una gran inflexibilidad en la formulación de políticas.

51. En cuanto a la ley de presupuesto vigente, la primera aprobada en democracia en muchos años y con gran dosis de transparencia en su discusión, se estima que el gasto efectivo de 1991 no excederá las cifras presupuestales en más de un 7% y que los supuestos macroeconómicos iniciales resultaron ser en definitiva los más acertados de todos los formulados por los analistas a fines de 1990.

52. Señaló a continuación, que, de todas formas, subsisten los problemas que dificultan una adecuada estimación de los niveles y composición de los ingresos y gastos públicos. Debe tenderse entonces, señaló, a que el presupuesto refleje en forma efectiva las principales opciones de política fiscal y las prioridades de la actividad económica.

53. En lo que respecta a las relaciones macroeconómicas, señaló que todo presupuesto es el resultado de la combinación de dos

factores principales: los movimientos de gastos e ingresos fiscales que responden a decisiones de la autoridad económica y constituyen la política fiscal propiamente tal; y los efectos que sobre el presupuesto tienen los cambios en variables exógenas, sobre los cuales la autoridad económica no tiene un control directo. Estos efectos, destacó, se concentran en los ingresos fiscales y algunas partidas específicas de gasto, como son las prestaciones de la seguridad social y el servicio de la deuda pública. Señaló que una tarea fundamental de la preparación del presupuesto es la de combinar el componente de política fiscal y los factores exógenos que operan sobre las finanzas públicas de manera de hacer que las metas y los supuestos macroeconómicos básicos sean consistentes entre sí.

54. A continuación el Sr. Marcel se refirió a los efectos de la economía sobre el presupuesto abordando en especial la sensibilidad de las finanzas públicas a los factores exógenos. Señaló que esta sensibilidad era el resultado de una base tributaria estrecha, concentrada en las principales actividades de exportación; de los altos niveles de endeudamiento externo alcanzados en las últimas décadas, y de la inestabilidad de las economías de la Región. En el análisis del comportamiento de la economía y sus efectos del presupuesto se puede concluir que: la inflación tiene un impacto positivo sobre el balance fiscal en Chile; un mayor crecimiento también tiene un importante efecto positivo sobre el presupuesto, los ingresos provenientes del cobre representan un 13% de los ingresos corrientes del sector público; la deuda externa del Gobierno Central alcanza en Chile a poco menos del 10% del PIB; el impacto de un incremento de un 5% en el tipo de cambio sobre el balance fiscal es reducido pero positivo.

55. El Sr. Marcel se refirió a continuación a la formulación macroeconómica del presupuesto en Chile. Señaló que los supuestos iniciales sobre los que se apoya el proyecto de presupuesto en Chile son formulados y entregados por la autoridad financiera del Gobierno, esto es, el Ministro de Hacienda y el Director de Presupuestos. Explicó que en su elaboración se consideran las metas de mediano plazo en la política económica, las cifras alcanzables en el año de acuerdo a las proyecciones resultantes de modelos analíticos formales y el efecto que estas tendrían sobre las expectativas del sector privado. Se refirió a que, por la autonomía que goza actualmente el Banco Central, puede ocurrir que las proyecciones para los sectores monetario y financiero que hace este organismo puedan no coincidir con los supuestos del presupuesto. Hizo mención a los fondos de estabilización de los precios del cobre y del petróleo que establecen los destinos específicos que tendrían los recursos fiscales adicionales que eventualmente se originen en precios de estos dos productos, que excedan los precios previsibles en el mediano plazo.

56. En lo que respecta a la consistencia macroeconómica de corto y mediano plazo, explicó que la coherencia de la política fiscal

implícita en el presupuesto y las metas económicas es analizada sobre la base de un ejercicio convencional de consistencia macroeconómica.

57. El Sr. Marcel se refirió a continuación a los instrumentos para la formulación macroeconómica. Al abordar la contabilidad fiscal llamó la atención sobre los criterios para la evaluación del déficit fiscal y a la necesidad de la rigurosa correspondencia entre la clasificación de ingresos y gastos fiscales y determinados agregados presupuestarios, con los conceptos económicos que se está intentando evaluar.

58. En cuanto a las proyecciones financieras de mediano plazo, señaló que éstas deben permitir formalizar un programa macroeconómico especificando el papel que cumplirán las finanzas públicas en su materialización. Estas proyecciones pueden utilizarse como parte de la información entregada al Parlamento incentivando un análisis técnico de las propuestas del Ejecutivo. Agregó que éstas facilitan también la imposición de restricciones presupuestarias estableciendo limitaciones a la expansión del gasto y al uso indiscriminado de fuentes riesgosas de financiamiento. Finalmente, en la medida que estas proyecciones financieras se basan en parámetros macroeconómicos de mediano plazo, permiten separar el efecto de los estabilizadores automáticos del presupuesto, de los efectos de la política fiscal.

59. El Sr. Marcel se refirió a continuación a los indicadores de política fiscal, los que buscan producir una medición del déficit fiscal en condiciones macroeconómicas de equilibrio, recalculando los ingresos a partir de funciones de recaudación en que los valores reales o previstos de sus determinantes macroeconómicos son reemplazados por niveles de equilibrio en el PIB u otras variables.

60. Seguidamente se refirió a los techos presupuestarios como una forma de compromisos formales al interior del Ejecutivo, entre el Ejecutivo y el Congreso y hacia los agentes económicos en cuanto al nivel o tasa de crecimiento máxima para algunos agregados fiscales.

61. En su comentario final el Sr. Marcel destacó que la experiencia de las últimas décadas ha demostrado que la presupuestación y la administración de las finanzas públicas está muy lejos de ser una labor rutinaria y burocrática. Se puede considerar además que el presupuesto es la más valiosa herramienta de política macroeconómica y de racionalización del Estado y por lo tanto de la modernización de la gestión pública. Tal modernización, no es sino un requerimiento de economías de mercado en las que la transparencia, la eficacia y la estabilidad son determinantes centrales de su éxito.

62. La presentación del Sr. Marcel fue comentada por los Sres. Marcos Morales de Venezuela y Jesús Marcos Yucamán de México.

63. El Sr. Morales mostró interés en conocer con mayor detalle el mecanismo de concertación institucional establecido para darle mayor legitimidad al proceso presupuestario. Expresó sus dudas en cuanto a la conveniencia de que en el presupuesto se hagan enunciados de compromisos de un conjunto de variables macroeconómicas refiriéndose en especial al tipo de cambio, a la determinación de la tasa de interés y al nivel de la inflación. Señaló que a su juicio, para tener una mayor seguridad en la estimación de las variables macroeconómicas, el presupuesto no podía presentarse al margen de un plan de gobierno.

64. Señaló además que también era importante para el cumplimiento de las metas trazadas en el presupuesto, la credibilidad que se tenía en el gobierno. Se refirió a continuación a la necesidad de manejar escenarios y anticipar medidas para afrontar la incertidumbre en el proceso presupuestario. Destacó con interés, los fondos de estabilización del cobre y del petróleo pero hizo patente la necesidad de abordar los imprevistos del presupuesto perfeccionando las técnicas de planificación y predicción.

65. En su comentario el Sr. Morales opinó que en la expresión del Sr. Marcel había un sesgo, ya que se había enfocado el problema fiscal desde el ejecutivo nacional y no del sector público consolidado incluyendo las empresas públicas y todas las demás instituciones. Finalmente mostró interés en conocer más detalles del funcionamiento de los fondos de estabilización.

66. El Sr. Jesús Marcos Yacamán inició su comentario anunciando que era su interés abordar la relación existente entre el proceso de planeación presupuestal y el programa de gasto público y la disponibilidad de recursos reales. Señaló que en términos generales el proceso de presupuestación comprendía dos etapas que no eran necesariamente independientes: la macroeconómica y la microeconómica. Esta última estaba relacionada con la determinación y la estructura de los gastos y de los ingresos del sector público. En cuanto a la relación entre la disponibilidad de recursos reales para financiar el gasto y el nivel requerido de este último, ella es la que determina la compatibilidad de las cuentas públicas con los objetivos macroeconómicos.

67. Señaló que desde el punto de vista macroeconómico la preocupación fundamental no es el nivel mismo del gasto, sino la capacidad de financiarlo. La experiencia de México y de otros países proporciona una evidencia clara de que los esfuerzos de planeación presupuestal tienden a volverse inefectivos cuando no se atiende a la restricción financiera. Cuando se respeta escrupulosamente la restricción financiera, al irse logrando los objetivos macroeconómicos, se produce un efecto positivo sobre la disponibilidad de recursos reales para el financiamiento del gasto público. Al respecto, agregó, la experiencia reciente de México señala claramente que una vez que se procedió a corregir el desequilibrio fiscal, vía la generación de superávit primarios

significativos, se establecieron las condiciones necesarias para que se dieran los efectos favorables sobre la disponibilidad de recursos para financiar gasto público, abriendo con ello importantes espacios para la inversión pública.

68. En México la llamada Programación Financiera es la utilizada para evaluar la compatibilidad de las cuentas públicas con la disponibilidad de recursos. En su versión simplificada, explicó, ésta procede de la siguiente forma: dados los objetivos de precios, crecimiento y balanza de pagos (o su equivalente la variación de reservas internacionales) bajo el supuesto de un nivel dado de tasas de interés, se determina el monto de la captación financiera, la cual incluye los recursos externos. De este total se deduce la estimación de la demanda de crédito del sector privado que se deriva de los anteriores objetivos y la acumulación deseada de reservas internacionales. La cantidad resultante es la que permite financiar sanamente al sector público y que además propicia la obtención de las metas macroeconómicas.

### **13. Bases Técnicas e Institucionales en la formulación del Presupuesto**

69. Para el tratamiento de esta área se abordaron los siguientes aspectos: cobertura y estructura del Presupuesto; organización institucional del Proceso; vinculación entre cuentas del Sector Público. El Licenciado Diego Luis Jaramillo de Colombia fue el expositor de esta área y se refirió a los cambios profundos experimentados por Colombia en los últimos 20 años. Señaló que el desempeño económico había sido positivo, lo que no significaba que hubieran desaparecido las profundas contradicciones sociales. Sin embargo, como limitación al modelo de desarrollo, la inversión y la productividad han retrocedido y la inserción en la economía internacional se ha hecho cada vez más difícil.

70. Destacó que a nivel institucional, se han materializado cambios profundos y se avanza en un acelerado proceso de descentralización administrativa y fiscal de la economía. En el ámbito político se ha salido del rígido esquema bipartidista y se presencia la irrupción de nuevas fuerzas políticas que presionan para una democracia más amplia y más participativa. Se refirió en especial a la promulgación, después de cien años, de una nueva Constitución. Destacó que estos acontecimientos han incidido sobre la gestión del Estado y sobre su capacidad de dar respuesta a la sociedad. Señaló que el marco institucional y financiero para el manejo de los recursos públicos se encontraba rezagado y se había convertido en un instrumento obsoleto y anacrónico.

71. El nuevo Estatuto Orgánico del Presupuesto (Ley 38 de 1989) vino a superar graves problemas relacionados con aspectos tales como: limitaciones de los instrumentos macroeconómicos para la orientación de las finanzas públicas; inexistencia de un manejo

integral de las finanzas públicas; procedimientos presupuestarios engorrosos y a veces inútiles; bases absolutamente parciales y restringidas para el manejo presupuestal. Al explicar la nueva Ley Orgánica de Presupuesto el Licenciado Jaramillo se refirió al Plan Financiero del Sector Público que se define como un instrumento de planificación y gestión financiera de mediano plazo, que tiene como base la proyección de las operaciones efectivas del Gobierno Central y de las principales entidades descentralizadas.

72. Informó que la elaboración de este Plan corresponde al Ministerio de Hacienda - Dirección de Presupuesto, al Departamento Nacional de Planeación y a los asesores del Consejo de Política Fiscal (CONFIS) y al Consejo de Política Económica y Social (CONPES). A partir de las metas y restricciones señaladas en el Plan financiero y atendiendo a las prioridades gubernamentales y a la evaluación técnica, económica y social de los diferentes proyectos, se prepara el Plan Operativo Anual de Inversiones.

73. Sobre la base del Plan Financiero y del Plan Operativo, el Gobierno somete a consideración del Congreso Nacional el Proyecto de Ley de Presupuesto de la Nación. La ejecución del presupuesto se realiza contando con un Programa Anual de Caja (PAC) y a través de los Acuerdos de Gastos.

74. En lo que respecta a la organización institucional del proceso, el nuevo estatuto creó el ya mencionado CONFIS que tiene a su cargo la ejecución de las decisiones del CONPES. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General de Presupuesto continúa siendo el organismo responsable de programar, ejecutar y controlar el Presupuesto General de la Nación. El Sr. Jaramillo presentó, junto a su exposición, ilustrativos cuadros y gráficos sobre: las Fases del Proceso Presupuestal; Nueva Normatividad del Presupuesto General de la Nación, y Ley Orgánica del Presupuesto General de la Nación Colombiana.

75. La presentación del Sr. Jaramillo recibió comentarios de los señores Alberto Chiodi del Uruguay y Maximiliano Vildósola, consultor del ILPES.

76. El Sr. Alberto Chiodi consideró de gran importancia la presentación sobre cobertura, estructura y proceso presupuestario. Señaló su interés en conocer con mayor detalle el grado de autonomía de las empresas públicas a raíz de la aplicación de la nueva Constitución y de las nuevas normas financieras y presupuestarias que se están poniendo en marcha en Colombia. Informó que en el Uruguay se acaba de instrumentar en la última Ley de Presupuesto un procedimiento de utilización de utilidades de las empresas públicas. Solicitó información de cómo se trata este tema en Colombia. Hizo presente también su interés en conocer con mayor detalle la integración del presupuesto con la planificación. Se refirió a la experiencia uruguaya de vinculación del planeamiento de las inversiones con el presupuesto.

77. Informó que se cuenta con un procedimiento permanente de programación de la inversiones para un periodo de cinco años. Se refirió a continuación a los procedimientos presupuestarios en su país sobre empresas públicas. En relación al programa financiero, consultó al Sr. Jaramillo la modalidad de presupuestación: si era por sistema de caja o de compromisos o devengado. Finalmente solicitó mayores antecedentes sobre las experiencias de seguimiento del presupuesto.

78. Sr. Maximiliano Vildósola inició sus comentarios demostrando su preocupación por el tema de la cobertura del presupuesto, en su significado y en su importancia como instrumento para reflejar la política del Gobierno. Señaló que de acuerdo a los desarrollo orgánicos de cada uno de los países, el concepto de sector público presenta una serie de dificultades en relación a su definición y a la incorporación de los distintos agentes. Resaltó la necesidad de definiciones más precisas para considerar los niveles nacionales, estatales, provinciales o regionales y también municipales, así como para identificar las funciones empresariales del Estado. Señaló que asociado a la definición de la cobertura institucional, surge el problema de los criterios de consolidación de las operaciones financieras y de las operaciones reales dentro de las instituciones del Sector Público.

79. Se refirió a continuación a la necesidad de contar con criterios para el manejo de las cuentas extrapresupuestarias. Concordó con el Sr. Chiodi en cuanto a la definición de los criterios contables para expresar los ingresos y gastos y destacó las modalidades de funcionamiento del programa financiero del Sector Público expuestas por el señor Jaramillo.

80. Al final de las exposiciones del día se programó una Mesa Redonda para consultas e intercambio de experiencias. Esta se inició con un Resumen de lo tratado en las sesiones de la mañana preparado por la Secretaría Técnica.

81. El Sr. Hurtado de México se refirió a los comentarios formulados por el Sr. Albuquerque y dio mayores informaciones sobre el incremento de los gastos en los sectores sociales en especial los relativos al Programa Nacional de Solidaridad.

82. A continuación se extendió sobre la desincorporación de empresas y la canalización de los recursos para afrontar el problema de la pobreza. Presentó nuevos antecedentes sobre la evolución de los sectores productivos y el proceso de modernización económica, resaltando la necesidad de afrontar el problema de la deuda y de la obsolescencia del aparato productivo.

83. Seguidamente se refirió a los desequilibrios regionales y a los esfuerzos para desconcentrar y descentralizar. Destacó que el problema más importante que se ha afrontado es el de la

inestabilidad económica, y que juega un papel relevante para afrontarla, la política fiscal y presupuestal.

84. El Moderador, al comentar la presentación del Sr. Hurtado, destacó la importancia de las políticas de estabilización y los cambios en la composición del gasto. Se refirió al inequitativo proceso de desarrollo y al peso de la deuda pública, que requerían de urgentes transformaciones económicas y sociales.

85. El Sr. Marcel, al referirse a las opiniones y consultas de los comentaristas a su exposición, abundó en mayores detalles en cuanto a la conveniencia de formular compromisos sobre variables económicas, cuando existe la posibilidad de "shock" exógeno que afecta a las variables que no están controladas directamente por la autoridad. Al respecto destacó la necesidad de provisiones prudentes y de contar con los amortiguadores necesarios, en estos casos los fondos del cobre y del petróleo, además de otros como los fondos de contingencia, los saldos de caja y los márgenes de endeudamiento aprobados en la Ley de Presupuesto.

86. En lo que respecta a los escenarios alternativos, resaltó que era muy importante contar con ellos siempre que se disponga de modelos macroeconómicos adecuados y que se configuren combinaciones de variables consistentes entre sí. Advirtió, eso sí, sobre la dificultad de construir a priori cursos de acción.

87. El Sr. Marcel se refirió a continuación a los cambios que ocurren en el presupuesto durante su ejecución y a la "insinceridad" del presupuesto, aspecto consultado por el Dr. Marcos Morales. Al respecto el Sr. Marcel se refirió a la necesidad de aprovechar la experiencia y perfeccionar los instrumentos de predicción y de manejo de desequilibrios.

88. Seguidamente se refirió a la consulta sobre la conveniencia de incluir a las empresas públicas en la Ley de Presupuesto. Señaló que una incorporación completa introduciría rigideces importantes a la manera en que operan estas empresas. En el caso de Chile existen otras modalidades de control, como por ejemplo, que el endeudamiento de las empresas públicas requiere autorización del Ministerio de Hacienda.

89. En relación al fondo de estabilización del cobre, informó que éste entró en operación en una época de holgura y que sólo se han acumulado recursos. Luego se refirió a otros temas como las operaciones cuasi fiscales a través de instituciones financieras públicas. Al respecto se refirió a los desequilibrios financieros generados por el Banco Central cuando se vio obligado a salvar al sector financiero privado y a absorber su cartera mala de créditos, lo que hasta el día de hoy le genera un desequilibrio de caja equivalente más o menos a un 2% del PIB.

90. A continuación el Sr. Marcel abundó en el tema de las finanzas estadales o regionales, aspecto en el que en Chile no se tiene mucha experiencia. Señaló que en las transformaciones de descentralización que se están operando, se tiene como una especie de consigna "descentralización con disciplina fiscal". Debe recordarse agregó, que en Chile existe una tradición de estado unitario, por lo que los cambios se deben realizar en base a la propia experiencia y a la de los demás países. Al respecto hizo mención a la experiencia chilena en cuanto al Fondo Nacional de Desarrollo Regional.

91. Con respecto a la consulta de la sensibilidad del Presupuesto frente a variables macroeconómicas claves, informó que se cuenta con un sistema de proyecciones financieras de mediano plazo para medir los efectos directos. Señaló que para el caso de Chile, habría que distinguir entre un ejercicio de consistencia y un ejercicio de programación financiera de mediano plazo. En lo que respecta al modelo de consistencia, éste está compuesto básicamente de tres grandes bloques: un modelo de proyección de balanza de pagos; una función de consumo y una estimación de la inversión.

92. La proyección financiera incluye básicamente seis tipos diferentes de variables: variables que se vinculan a modelos analíticos formales; variables de política; variables que se vinculan con organismos multilaterales de crédito; variables con un fuerte componente inercial como los gastos previsionales; variables que se vinculan con límites o techos de recursos, como es el caso de bienes y servicios de consumo; y variables que tienen un carácter endógeno para el modelo de proyección fiscal, como son los intereses de la deuda pública y la tasa de interés relevante para el período correspondiente.

93. En lo que respecta al financiamiento del gasto fiscal, se refirió al caso de la reforma previsional en Chile que ha pasado del sistema de reparto al de capitalización. Entre las inversiones de los nuevos organismos previsionales está la adquisición de pagarés de la Tesorería. Se refirió finalmente a los presupuestos plurianuales de inversión, los que pueden llegar a convertirse en un significativo instrumento de programación financiera de mediano plazo.

94. El Sr. Armando Baqueiro de México se refirió a la dificultad que entraña el medir el impacto de las finanzas públicas sobre la economía. Hizo mención, como ejemplo, a la situación que se presenta al tener distintas modalidades de medir el déficit público. Llamó la atención sobre el manejo presupuestal en una economía abierta con tipo de cambio fijo, con entradas de capital de magnitud y con una alta movilidad de éste. Hizo referencia a la amplitud del presupuesto, en el sentido si deberían o no incorporarse el sector paraestatal o los bancos de fomento. Finalmente abordó el tema de cómo surge la demanda del gasto

público y el desconocimiento que existe de la magnitud del gasto que se trata de medir.

95. El Sr. Arturo Kautzmann de Cuba consultó cómo en el caso chileno se producía la situación de que un incremento de la inflación repercutía en un incremento del superávit, cuando en la generalidad de los casos la inflación se asocia al déficit.

96. El Sr. Marcel explicó que los ingresos tributarios están indexados por una unidad de cuenta que se reajusta mensualmente de acuerdo a las variaciones de la inflación. Por el lado de los gastos se tienen mecanismos más relativos e imperfectos de reajustes. Esa es la razón de porqué en determinadas situaciones se incrementa el superávit cuando se producen aumentos en la inflación. Explicó que además de la Unidad Tributaria, existe la Unidad de Fomento que se reajusta diariamente y que es la unidad de cuenta que se usa para prácticamente todos los activos y pasivos financieros.

97. El Sr. Diego Jaramillo de Colombia, señaló que había notado cierta preocupación por el tratamiento de la autonomía de las empresas comerciales e industriales del Estado y en general por lo que se denominaba establecimientos públicos nacionales. Explicó que se estaba tendiendo a limitar la autonomía con el propósito principal de hacer coherente la política económica que se ejecutaba a través de los organismos públicos. Señaló que se ha optado por utilizar el Estatuto Orgánico del Presupuesto como marco normativo y definir, por ejemplo, que las utilidades de las empresas industriales corresponden a la Nación, ello sin que se deteriore la situación financiera ni patrimonial de la empresa.

98. Se refirió también a la necesidad de actuar sobre los mecanismos de endeudamiento de las entidades públicas en consonancia con la programación financiera del Sector Público. Informó que para regular los procesos presupuestarios de las empresas e instituciones autónomas, de acuerdo con el nuevo Estatuto, la aprobación de los presupuestos se asignó al organismo coordinador de la política fiscal, el ya mencionado CONFIS. Para frenar la inflación, este organismo ha ido estableciendo techos para los incrementos salariales. Las empresas que no pudieran respetar estos techos deberían financiar la diferencia con una disminución de los gastos de inversión.

94. El Sr. Jaramillo mencionó a continuación a las nuevas responsabilidades que asigna la recientemente aprobada Constitución a los gobiernos locales en funciones que cumplía el Gobierno Central, como salud, educación, acueductos y alcantarillados. Esta descentralización puede llevar a la disminución del tamaño del Gobierno Central y a la desaparición de muchas entidades autónomas.

100. Se refirió a continuación al funcionamiento del Plan Financiero y del Plan de Inversiones y a la necesidad de generar

una concertación con los niveles regional y local para definir los proyectos más factibles de poner en marcha. Explicó que todo proyecto incluido en el Plan Operativo Anual de Inversiones debe estar incorporado en el Banco de Proyectos. Señaló que no existe de hecho un presupuesto plurianual pero sí previsiones a mediano plazo y de todas formas el CONFIS debe autorizar la realización de compromisos financieros.

101. El Sr. Alberto Feo se refirió a las modalidades que se estaban operando en algunos países en cuanto a las contribuciones por mejoras urbanas y la destinación de estos recursos al desarrollo regional y local.

## **E. Tema II - El Proceso Decisorio**

### **III. Política Presupuestaria**

102. Para la consideración de este tema se abordó el proceso decisorio en la Política Presupuestaria, en la formulación del Presupuesto y en la aprobación del Presupuesto. En esta área se abordó la política presupuestaria considerándose las políticas de ingresos y gastos públicos y la articulación con la política macroeconómica y las fuentes de financiamiento externo. Intervino como expositor de la Política Presupuestaria el Dr. Marcos Morales de Venezuela.

103. El Sr. Morales anunció que en su exposición iba a examinar el agotamiento del modelo de desarrollo; los costos de la inacción y la imposibilidad de financiamiento; la estrategia de desarrollo en la década de los 90; el Plan Operativo Anual; la política presupuestaria y finalmente las metas macroeconómicas.

104. En la parte introductoria presentó una síntesis de los aspectos más relevantes del desarrollo venezolano en las últimas décadas. Recordó que una regla de oro de la macroeconomía en su país, era ajustar el nivel del gasto agregado a la disponibilidad de financiamiento externo proveniente de las exportaciones petroleras. Otra regla que predominó hasta finales de los 70 fue el mantenimiento de tasas de interés fijas. Por último, como tercera regla se mantuvo un tipo de cambio fijo con respecto al dólar norteamericano.

105. Posteriormente, los errores internos en el diseño de la política macroeconómica en la década de los ochenta, se vieron agudizados por un "shock" de origen externo caracterizado por un cambio en el comportamiento de los mercados financieros internacionales. La década de los ochenta marca un retroceso económico y social para Venezuela. La política macroeconómica poco ayudó a la superación de esta situación, ya que durante toda esta década los resultados más evidentes fueron: una política cambiaria

caracterizada por la sobrevaluación de la moneda; una política de tasas de interés reales acentuadamente negativas; una política de control de precios y una política de exagerada protección comercial.

106. El Sr. Morales abordó a continuación el agotamiento del modelo de desarrollo que se hizo evidente en la década de los 80. Los signos más evidentes fueron: excesivo centralismo del poder político; ineficiencia e ineficacia en la gestión de la administración pública; disminución del ingreso per cápita; agudización de las desigualdades existentes en la distribución del ingreso. A lo anterior se agrega el agotamiento de las reservas internacionales; las presiones inflacionarias; la pérdida del dinamismo en la actividad real y su corolario en términos de desempleo y subempleo.

107. En lo que respecta a los costos de la inacción y la imposibilidad de financiamiento, el Sr. Morales señaló que la nueva administración que asume la conducción del país en 1989, debió enfrentar la disyuntiva de mantener el orden de cosas o provocar un giro radical que permitiera relanzar el país sobre bases más sanas. Esta nueva estrategia de desarrollo se apoya en bases que deben su origen a las políticas de desarrollo iniciadas a partir de la década de los 50 tales como régimen democrático; desarrollo de la sociedad civil; existencia de un sector industrial privado; desarrollo de actividades productivas estratégicas. La nueva estrategia, prosiguió, establece un nuevo papel del Estado para que desarrolle actividades en: provisión de servicios públicos básicos y producción de bienes estratégicos en condiciones competitivas; generación de condiciones macroeconómicas que den confianza a los agentes privados; medidas para el ataque directo a la pobreza.

108. Señaló que la nueva estrategia de desarrollo se encuentra contenida en el VII Plan de la Nación que establece como estrategias principales: "El Compromiso Social"; la "Competitividad Internacional"; la Conservación del Ambiente y la Ordenación del Territorio"; el "Cambio Institucional"; la "Capitalización de Recursos Humanos" y el "Crecimiento sin Inflación".

109. A continuación el Sr. Morales se refirió a la redefinición del papel del Estado, a la política monetaria y financiera y a la reestructuración de la deuda pública. Seguidamente abordó el Plan Operativo Anual como elemento básico para la ejecución del Plan de Desarrollo. Señaló que los planes operativos se han convertido en instrumentos de aplicación de la programación y control de los procesos administrativos al presupuesto por programas y actividades del Sector Público. Contiene además propuestas y medidas: de política económica y de financiamiento externo; de control de inflación; de política comercial; reforma del Estado; reorganización y privatizaciones de Empresas Públicas; programas de inversión pública y Programas de Desarrollo Social.

110. El Plan Operativo suministra al Congreso Nacional un marco de análisis para la consideración del Presupuesto y al Consejo de Ministros, un valioso mecanismo de seguimiento del plan de la Nación.

111. El Sr. Morales se refirió a continuación a la política presupuestaria. En relación a los ingresos públicos, señaló que la estrategia básica es la modernización del Sistema Tributario. También se considera el examen del tema relativo a los precios de los bienes y servicios suministrados por las empresas públicas; y la privatización o liquidación de algunas empresas públicas.

112. Se refirió seguidamente a la nueva estrategia de financiamiento externo y a las relaciones con entidades como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional. En este último organismo se contempla la posibilidad de disponer de recursos para el financiamiento de la balanza de pagos, en caso de ser necesario.

113. En cuanto a la política de gastos el Sr. Morales informó que la racionalización y optimización del gasto se ha centrado en cuatro áreas fundamentales: política de personal; compra de bienes y servicios; aportes del Ejecutivo a otras instituciones públicas y la deuda pública.

114. En lo que respecta al gasto de inversión, se ha tratado de resolver los déficit en los sectores sociales y de adecuar la infraestructura del país a las necesidades de la competitividad. Agregó que un comentario especial merece los esfuerzos desplegados para hacer efectivo el proceso de descentralización y regionalización del presupuesto del Gobierno Central fortaleciendo a los gobiernos estatales para que se hagan cargo de una serie de competencias que estaban en la órbita del Gobierno Central. Finalmente el Sr. Morales se refirió a las metas macroeconómicas del VIII Plan destacando: Crecimiento Sostenido del PIB en términos reales del 6%; disminución importante de la inflación; tasa de desempleo del 6%; y tasa de interés real positiva.

115. Los comentaristas a la presentación del Sr. Morales fueron los Sres. Diego Jaramillo de Colombia y Juan Carlos Lerda de la CEPAL.

116. El Sr. Jaramillo anunció que confrontaría la situación colombiana con la experiencia de Venezuela, y para estos efectos abordaría el período 1982-1991. A principios de este período, el financiamiento del sector público, dependía en gran medida del ingreso generado por el sector externo así como del diferencial cambiario que generaba la "Cuenta Especial de Cambios" que mantenía el Banco de la República, entidad que detentaba el monopolio de la tenencia de divisas. También se contaba para financiar gastos del presupuesto, con rendimientos financieros producidos por reservas colocadas en el exterior. De esta manera casi la mitad de los recursos corrientes de la Nación tenían su origen en el sector

externo, por lo que la crisis de este sector generó graves desajustes fiscales.

117. En 1983 se lleva a cabo una reforma tributaria dentro del programa de emergencia económica. Esta reforma incluye modificaciones al impuesto a la renta, al impuesto a las ventas y la eliminación de los recursos provenientes de la cuenta especial de cambios. Además se acudió al financiamiento interno con la colocación de bonos en el mercado privado y al interior del sector público. Posteriormente, a partir de 1986, se formularon políticas para el mejor manejo y control del gasto público tales como: compresión de salarios de funcionarios públicos; racionalización de compras de bienes y servicios y disminución de los gastos en programas de inversión. Otra modalidad de reducir gastos fue a través del llamado rezago presupuestal, es decir, una postergación de pagos. A lo anterior hay que agregar las reformas que simplificaron la administración tributaria.

118. Finalmente mostró su preocupación por las "modas" en los modelos de desarrollo. Se preguntó, si el actual modelo de economía de mercado no sería una "moda" como en su tiempo lo fue el modelo de sustitución de importaciones.

119. El Sr. Juan Carlos Lerda se refirió a los peligros que entrañaba la modalidad de financiar gastos relativamente estables o continuos, con recursos con un alto grado de incertidumbre. Consultó sobre la responsabilidad y jerarquía de la Dirección de Presupuesto en relación al Plan de la Nación y sobre los mecanismos de relación o consulta con el sector privado en cuanto a las decisiones de inversión. Se refirió también a la necesidad de definir en los programas de gastos las políticas para la conservación del medio ambiente y para la distribución de ingresos.

## **II2. El Proceso decisorio en la Formulación del Presupuesto**

120. En este tema se abordaron aspectos vinculados con: la negociación y compatibilización dentro del Gobierno Central; la negociación y compatibilización con las empresas públicas, entidades descentralizadas y órganos de gobiernos regionales y acuerdos con los organismos de financiamiento. Participó como expositor el Dr. Rogelio Gasca Neri de México.

121. El Dr. Gasca anunció que abordaría los siguientes temas: proceso de elaboración y negociación del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF); elaboración y negociación del presupuesto regional; inclusión de los créditos externos en el PEF; mecanismos de modernización, eficiencia y control del PEF y las características del PEF en la presente administración.

122. El Sr. Gasca dio inicio al tratamiento del tema señalando que a través del presupuesto, de su concepción, formulación, negociación, aprobación y ejecución, se da la materialización de las relaciones entre la acción del Estado y las aspiraciones de los agentes económicos y sociales. En este sentido, el PEF asigna recursos financieros para el logro de propósitos sociales y objetivos económicos. El proceso de elaboración y negociación del presupuesto, implica dar señales a los distintos actores sobre los propósitos de política y de las prioridades nacionales. Se refirió a la existencia de dos tipos de presupuesto: el "incremental" y el "repetitivo". En el primero la disponibilidad mayor de recursos hace que se amplíe la acción del sector público en cada período presupuestario. El repetitivo, por el, contrario, cubre lo mínimo para continuar operando al no contarse con recursos adicionales.

123. Llamó la atención sobre el crecimiento indiscriminado del gasto sin atender por una parte a los factores que determinan su monto y direccionalidad, y por otra a los recursos financieros. Para el caso de México, señaló, se ha presentado esta situación de crisis que aún no se ha terminado de superar.

124. Es por este motivo que a partir de 1982, el Gobierno se ha visto en la necesidad de reorientar el papel del Estado hacia una nueva y diversa sociedad, y propiciar su redimensionamiento a través de una política acelerada de privatización de empresas no estratégicas para el desarrollo del país, acompañada del inicio de cambios estructurales fundamentales en los diversos sectores de la economía, para promover la eficiencia y la productividad en el uso de los recursos.

125. A continuación el Sr. Gasca se refirió al proceso de elaboración y negociación del PEF. Explicó que la formulación presupuestal en México, se desarrolla dentro de una etapa del proceso de planeación que se denomina Programación-Presupuestación. Las actividades formales de elaboración del presupuesto se llevan a cabo durante el segundo semestre de cada año, dado que debe ser sometido a la H. Cámara de Diputados el 15 de noviembre.

126. Informó que los presupuestos de Ingresos y Egresos se elaboran respectivamente, en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y en la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP). Ambas Secretarías actúan en estrecha coordinación en el proceso presupuestario. Explicó que para coordinar los esfuerzos de las dos Secretarías existe la "Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento" integrada por representantes de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto, de la Contraloría General de la Federación y de las Secretarías de Comercio y Fomento Industrial y del Trabajo y Previsión Social.

127. Informó a continuación, que las actividades para la programación del presupuesto se inician con la elaboración del Programa Operativo Anual o Macroeconómico (POA MACRO). Se refirió

a la asignación de techos financieros (Pretechos) para permitir a las dependencias elaborar sus propios escenarios de gastos y para ordenar la negociación sobre los niveles y composición de los gastos. Con estas orientaciones las entidades preparan sus POAs sectoriales e institucionales y sus respectivos proyectos de presupuesto que deben ser enviados a la SPP.

128. Para analizar y dictaminar sobre las propuestas presentadas por las dependencias, se han establecido los Comités Técnicos de Instrumentación del Plan (COTEIPs). Durante el mes de agosto se lleva a cabo el proceso de discusión en los COTEIPs. Una vez elaboradas las propuestas estas son enviadas a la SPP para su integración y envío al Presidente de la República. Una vez aprobadas por éste, son remitidas a la H. Cámara de Diputados.

129. El Sr. Gasca se refirió a continuación al proceso de elaboración y negociación del Presupuesto Regional y señaló que éste se enmarca en el instrumento denominado Programa Nacional de Solidaridad (PNS). Este Programa esta orientado a los sectores menos protegidos de la sociedad y esta destinado a apoyar el objetivo fundamental del Plan Nacional de Desarrollo, que es el mejoramiento productivo del nivel de vida de los mexicanos. Para la instrumentación del Programa se presentan tres modalidades en el proceso de programación y presupuestación: de coordinación, de concertación social y de coordinación especial. Los acuerdos a que se lleguen entre el Gobierno Federal y los Gobiernos estatales y municipales quedan formalmente establecidos en un Convenio Unico de Desarrollo (CUD). Las negociaciones de programas y acciones en el ámbito regional, se realizan en el Seno de los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (COPLADES).

130. Seguidamente el Sr. Gasca se refirió a la inclusión de los créditos externos en el PEF y a los apoyos recibidos por organismos como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo para los programas de crecimiento económico con estabilidad de precios y de enfrentamiento de las brechas sociales. Para estos efectos, señaló, se ha fortalecido la capacidad para la preparación y ejecución de proyectos.

131. El Sr. Gasca abordó a continuación los mecanismos de modernización, eficiencia y control del PEF. Se refirió en especial a tres de ellos: Unidad de Evaluación de Proyectos de Inversión; Convenios de Déficit-Superávit y Convenios de Desempeño. Informó que la Unidad de Evaluación de Proyectos de Inversión se creó a principios de 1991 con el objetivo de hacer eficiente la asignación de las inversiones con base en criterios básicos de racionalidad y competitividad interna y externa.

132. Los convenios de Déficit-Superávit se establecen trimestralmente y tienen como propósito básico, el asegurar que el ejercicio del presupuesto se mantenga acorde con los objetivos macroeconómicos y detectar desviaciones y presiones, para realizar las correcciones correspondientes.
133. Los Convenios de Desempeño, establecen objetivos y metas a alcanzar por las entidades durante el año, las mismas que deben estar acordes con su programa institucional y procurar el mejoramiento de la productividad y la eficiencia.
134. El Sr. Gasca se refirió a continuación a las características del PEF en la presente Administración. Destacó que desde 1989 la Administración ha concentrado recursos y esfuerzos en las prioridades sociales, en congruencia con el saneamiento de las finanzas públicas para apoyar la estabilidad de precios y la recuperación gradual de la actividad económica. Señaló que entre los objetivos que debe cumplir la política de gasto público se destaca: la reducción del gasto en servicio de la deuda pública; el aumento del apoyo a las actividades productivas; el respaldo al desarrollo de la ciencia y tecnología, el manejo del déficit público en consonancia con el marco macroeconómico y los requerimientos del desarrollo.
135. Señaló que en el cumplimiento de todos estos objetivos se han obtenido logros significativos. Destacó, como ejemplo, que por primera vez en la historia económica del país se ha producido un superávit en el balance financiero del sector público del orden de 9.7 billones de pesos. Se refirió a continuación al impulso a la inversión privada, y a la mejor asignación de recursos para la inversión pública; a la privatización o liquidación de empresas no estratégicas; a la modernización de la administración pública y a la prioridad en los aspectos sociales.
136. El Sr. Gasca dio término a su presentación reiterando que la política de gasto en su conjunto impulsa el cambio estructural de la economía de manera decisiva. Este cambio debe entenderse como el conjunto de transformaciones cualitativas y permanentes, que conducen a un nuevo estadio de equilibrio en la sociedad, la economía y la política.
137. Como primer comentarista de la presentación del Dr. Gasca, participó el Lic. Arturo Kautzmann de Cuba. El Sr. Kautzmann señaló que la exposición le había parecido de gran interés por los antecedentes entregados sobre el proceso decisorio de los presupuestos en México y con respecto a la política que está siguiendo el país en el proceso de modernización de su economía. Expresó que si bien la economía de Cuba tiene características de centralizada, muchos de los problemas expuestos son comunes a los diferentes países. Anunció que haría una breve presentación sobre el proceso decisorio del presupuesto en Cuba para aportar en el intercambio de experiencias sobre el tema.

138. Como antecedente básico para considerar el sistema presupuestario cubano, informó que el país está dividido en 14 provincias y 169 municipios, uno de ellos con características especiales, que se subordina directamente al gobierno central, y a los efectos presupuestarios se considera una provincia. De acuerdo con la Ley Orgánica del Presupuesto del Estado éste está integrado por el Presupuesto Central que contiene el Presupuesto de la Seguridad Social, y los Presupuestos Provinciales que incluyen el Presupuesto de las Provincias y los presupuestos de los Municipios correspondientes. Todo ello hace un total de 200 presupuestos. Señaló que de acuerdo con el sistema legislativo cubano, los presupuestos regionales deben ser aprobados por las Asambleas Provinciales y Municipales del Poder Popular; y el Presupuesto del Estado por la Asamblea Nacional del Poder Popular.

139. El sistema de distribución de los ingresos y gastos del Presupuesto del Estado entre el Presupuesto Central y los Presupuestos Provinciales y de los Municipios, garantiza el financiamiento de la totalidad de sus actividades. Debe destacarse que los Gobiernos regionales y locales tienen asignados ingresos propios.

140. Al abordar el tema de la formulación del presupuesto, el Sr. Kautzmann destacó que el presupuesto del Estado en Cuba es uno de los eslabones fundamentales del sistema de planificación del país y es confeccionado por el Comité Estatal de Finanzas en estrecha coordinación con la Junta Central de Planificación. En una primera fase de planificación, se elabora el Plan Financiero Global del Estado por las dos entidades mencionadas y por el Banco Nacional de Cuba. Este Plan está acorde con el Plan de la Economía.

141. Al aprobar el Consejo de Ministros las cifras preliminares del Plan de la Economía y del Presupuesto, se inicia la planificación presupuestaria específica y se concretan las interrelaciones del Presupuesto con los demás planes financieros. A continuación se lleva a cabo el proceso de la elaboración de la propuesta de anteproyectos de presupuestos por los órganos y organismos del Estado. En la siguiente fase, el Gobierno Central analiza el proyecto de presupuesto que le presenta al Comité Estatal de Finanzas, una vez efectuadas las discusiones con los órganos y organismos de la Administración Central del Estado y los órganos provinciales del Poder Popular.

142. La aprobación por el Gobierno Central del Anteproyecto de Presupuesto, se produce luego de su análisis conjunto con la propuesta del Plan de la Economía para el siguiente año, que le es presentado por la Junta Central de Planificación.

143. El Proyecto de Plan de la Economía y de Presupuesto del Estado es presentado por el Consejo de Ministros a la Asamblea Nacional del Poder Popular (ANPP) conjuntamente con los respectivos proyectos de leyes. Con la aprobación de la ANPP concluye el

proceso decisorio del Gobierno y del Estado sobre el Plan y el Presupuesto.

144. El Lic. Kautzmann destacó las negociaciones que se realizan para la compatibilización con las empresas y unidades presupuestarias subordinadas a los Ministerios y a los órganos de gobiernos territoriales. En este proceso se debe garantizar la correspondencia entre los planes de producción y circulación de mercaderías; el plan de trabajo y salarios; el costo-ganancia-rentabilidad y el de inversiones; con los planes financieros de las empresas estatales. Igualmente se debe producir la compatibilización en la esfera no productiva (educación, salud, seguridad social).

145. En lo que respecta a los acuerdos con los organismos de financiamiento, explicó en primer lugar que las fuentes de financiamiento se clasifican en Presupuestarias que incluyen los créditos externos netos interestatales y las bancarias que se agrupan en internas y externas. Las internas incluyen, el ahorro interno estatal, el ahorro interno privado y el incremento del efectivo en circulación como resultado de la emisión de dinero. En las externas se incluye el incremento de los créditos comerciales y bancarios.

146. En las consideraciones finales a su exposición el Lic. Kautzmann señaló que se requieren grandes esfuerzos para que la compatibilidad entre los objetivos y metas del Plan, que se logra a los niveles institucionales más altos, se concrete luego en los ministerios ramales y provinciales y en las empresas y unidades presupuestarias a ellos subordinados. Explicó que las fuentes de financiamiento del déficit en Cuba son las convencionales: endeudamiento o emisión monetaria, y que el uso de una u otra forma, depende de las condiciones y posibilidades de cada país. La parte del déficit no cubierto con los préstamos interestatales y bancarios, se financia con emisión monetaria. En este sentido señaló, no debe pasarse por alto la estrecha vinculación entre déficit e inflación, que se vincula estrechamente con la emisión y se manifiesta en Cuba, por un alto grado de liquidez de la población.

147. El segundo comentarista a la presentación del Dr. Rogelio Gasca fue el Sr. Alberto Chiodi de Uruguay. El Sr. Chiodi manifestó su complacencia por conocer en detalle los significativos avances que se han logrado en México en materia presupuestual. Solicitó mayores antecedentes sobre las características de los presupuestos "incremental" y "repetitivo".

148. Señaló que podría entenderse el presupuesto de inversiones como incremental y a los presupuestos de gastos corrientes como repetitivos. En lo que respecta a la fijación de "Pretechos", opino que éstos pueden no ser efectivos ya que los Ministerios y Organismos pueden presionar para obtener mayores asignaciones. Una

forma es aumentar los requerimientos de recursos para inversión y esperar que en la etapa de ejecución se aumenten los gastos corrientes con el sistema de refuerzo de rubro. Consultó si en México existe un sistema para incrementar las partidas insuficientes. Solicitó al Dr. Gasca mayores antecedentes sobre los niveles de intervención del COTEIP.

149. Le llamó la atención el Programa Nacional de Solidaridad dirigido a apoyar a los sectores menos protegidos de la sociedad y preguntó cómo funciona éste a nivel provincial y municipal. Se refirió a continuación a un tema que le preocupa prioritariamente: el del seguimiento del Presupuesto y en especial a los ajustes y correcciones que se deben hacer durante la ejecución del Presupuesto. Señaló que le interesaba conocer con más detalle cómo funcionaban los convenios de desempeño en cuanto al cumplimiento de metas y objetivos.

150. El Dr. Gasca Neri se refirió a algunos temas para complementar su exposición y para responder las consultas del Sr. Chiodi. En primer lugar a los "convenios de secas". Estos convenios se establecen para entregar autorizaciones previas a la aprobación del presupuesto, a entidades que necesitan hacer operaciones como concursos, licitaciones de obras e incluso la iniciación de algunas obras. Los gastos en que se incurría por estas operaciones se hacen efectivos una vez aprobado el Presupuesto.

151. En lo que respecta a los pretechos, éstos se definen claramente para que las entidades no dejen importantes rubros por fuera. En cuanto a los ajustes presupuestarios, éstos se realizan pero manteniendo el nivel de gasto total aprobado por el Congreso.

### **II3. "El Proceso Decisorio en la Aprobación del Presupuesto"**

152. En el desarrollo de este tema se abordaron aspectos relacionados con formas de participación de la sociedad civil; empresa privada y organización de trabajadores; negociación con el Poder Legislativo; y formas de dirimir las principales controversias. Como expositor del tema participó el Dr. Francisco Almeyda Biato de Brasil.

153. El Sr. Almeyda inició su presentación informando que desde octubre de 1988 el Brasil cuenta con una nueva Constitución Política. Esta Carta Fundamental, ha introducido cambios que repercutirán profundamente en la sociedad brasileña. Están relacionados con la convivencia armónica e independiente de los poderes ejecutivo, judicial y legislativo; con las conquistas en cuanto a derechos y garantías individuales y con el tratamiento concedido a la cuestión del medio ambiente. Sin embargo, el perfeccionamiento del marco institucional democrático, el Brasil

enfrenta hoy día una grave crisis como resultado del agotamiento del modelo de desarrollo responsable por los éxitos del pasado.

154. La adversa actuación macroeconómica trajo como consecuencia fuertes desequilibrios a las entidades gubernamentales. La dificultad para comprimir los gastos corrientes junto a una disminución de la recaudación y el aumento del costo del servicio de la deuda interna y externa, han llevado a una virtual incapacidad financiera del Estado Brasileño.

155. En lo que respecta al tema de la participación del Poder Legislativo en el Proceso Presupuestario, a éste le corresponde legislar sobre los procesos de generación de los gastos públicos. Explicó que las Leyes Presupuestarias instituidas constitucionalmente reflejan la plena vigencia de la doctrina financiera y de la asignación de recursos públicos. Estas leyes son: el Plan Plurianual; la Ley de Directrices Presupuestarias y el Presupuesto General de la Unión.

156. Informó que en enero de 1991 fue sancionado el primer Plan Plurianual para el período 1991-1995. Este Plan establece en forma regionalizada, las directrices objetivos y metas de la Administración Pública Federal, en especial para los gastos de capital y otros programas de duración continuada.

157. Señaló a continuación que la participación del Legislativo en materia presupuestaria se extiende prácticamente a todo el ciclo del proceso de elaboración, aprobación, ejecución y control. Anteriormente, el Ejecutivo tenía importantes atribuciones en la determinación de las bases para la preparación del Presupuesto. Es ahora el Legislativo quien las establece a través de la Ley de Directrices Presupuestarias. Asimismo el Legislativo tiene ahora atribuciones para la aprobación tanto del Presupuesto Anual como de los Créditos Adicionales. El Sr. Almeyda destacó a continuación el papel de la Comisión Mixta Permanente de Presupuesto compuesta por Senadores y Diputados a la que le cabe examinar y emitir parecer sobre las directrices, los proyectos de presupuestos y también sobre las cuentas que anualmente presenta el Presidente de la República.

158. Explicó que la constitución delega a esta Comisión el examen y parecer de todos los planes y programas nacionales y regionales así como el seguimiento y fiscalización presupuestaria, sin perjuicio de la actuación de las demás Comisiones del Congreso. Las enmiendas propuestas por los parlamentarios son presentadas a la Comisión Mixta y posteriormente votadas en Reunión Plenaria del Congreso Nacional. Estas propuestas de enmiendas, deben ser compatibles con el Plan Plurianual y con la Ley de Directrices Presupuestarias. Es necesario además que estas enmiendas indiquen las fuentes de financiamiento necesarias, ya que no se pueden aumentar los gastos por sobre los ingresos previstos por el Poder Ejecutivo. Señaló que todo este proceso requiere un constante

aprendizaje de manejo político de encauzamiento de los diversos grupos de presión y de participación de la sociedad civil.

159. A continuación el Sr. Almeyda se refirió a las negociaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo. Destacó que el Congreso Nacional y no el Poder Ejecutivo es el que se ha transformado en el verdadero foro de negociación de los gastos públicos. Ya el Congreso dejó de actuar como instancia que meramente sancionaba los actos del Poder Ejecutivo. Una de las principales formas que adoptó para aumentar su poder sobre el Presupuesto de la Unión, fue la de limitar la facultad del Ejecutivo de modificar sus propias asignaciones sin previa consulta con el Legislativo. Anteriormente el Ejecutivo tenía autorización para revisar y modificar hasta el 25% del presupuesto y libertad para programar los incrementos de ingresos de sus órganos y empresas, además de no requerir someter al Legislativo el presupuesto de inversiones de las empresas estatales. Hoy día el Congreso permite que el Ejecutivo suplemente mediante Decreto sólo hasta el 20% por proyecto o actividad, debiendo ser enviada al Congreso cualquier solicitud superior al límite establecido.

160. En lo que respecta a la participación de la sociedad civil, el Sr. Almeyda informó que la Comisión Mixta de Presupuesto se ha transformado en un "Mini-Congreso". Ya de 84 miembros iniciales pasó a 120. Señaló que los diversos grupos o estamentos de la Sociedad Brasileña trabajan activamente para su interlocución con el Congreso y en especial con la Comisión Mixta de Presupuesto. Es así que, por ejemplo, los profesores, los trabajadores, los funcionarios públicos, los empresarios, los gobiernos estatales y municipales, saben que muchos de sus intereses dependen de cómo sean considerados y atendidos en el Presupuesto y por lo tanto acuden en gran número al Congreso Nacional.

161. Señaló que esta participación de la sociedad civil confiere mucho más transparencia al proceso en contraste cuando tal proceso decisorio se ubicaba en el ámbito del Poder Ejecutivo. De otro lado, la limitación del espacio de negociación entre el Ejecutivo y la sociedad políticamente organizada representada en el Congreso Nacional, genera una utilización a veces exagerada del Derecho de Veto garantizado al Poder Ejecutivo por la Constitución. Los dos últimos presupuestos fueron sancionados con vetos del Presidente de la República, lo que constituye una situación muy poco frecuente en la historia del país. Señaló finalmente que se hace necesario evaluar estos nuevos mecanismos de decisión a fin de perfeccionarlos y lograr una mejor participación de la sociedad civil.

162. Actuaron como comentaristas a la exposición del Sr. Almeyda los señores Diego Jaramillo de Colombia y Marcos Morales de Venezuela.

163. El Sr. Diego Jaramillo destacó la importancia de esta experiencia de relación entre el Ejecutivo y el Legislativo y mostró algunas preocupaciones y planteó algunos temas de discusión. Señaló que le preocupaba, por una parte, la participación del Poder Legislativo en todo el proceso presupuestario, proceso en el cual se pueden expresar demasiados intereses eleccionarios. Por otra parte, la situación planteada por la incorporación de tantas enmiendas presentadas por el Legislativo pueden desvirtuar la orientación de la política económica, llevar a una dispersión de recursos y alterar el proceso de asignación por preocupaciones partidarias asociadas a los proceso eleccionarios.

164. Presentó también su preocupación en relación a la participación del Poder Legislativo en la ejecución y control del presupuesto más allá del proceso normal de evaluación y rendición de cuentas. Consultó sobre la participación del Poder Legislativo en la ejecución del Presupuesto, señalando que a su juicio esta función debiera estar fundamentalmente radicada en el Poder Ejecutivo. Como síntesis planteó que en su opinión el Poder Legislativo del Brasil contaba con mucho poder y un importante grado de participación en materia presupuestaria, lo que podía generar algún tipo de conflicto político.

165. El Sr. Marcos Morales señaló que a su parecer, el modelo descrito por el representante del Brasil, presentaba una complejidad para la toma de decisiones y para la ejecución de políticas de gobierno y consultó en qué forma se compatibilizaban las grandes líneas de desarrollo del país en su conjunto, frente a los "grados de libertad" que poseían los estados y municipios.

166. En relación al nuevo Ministerio fusionado de Economía, Hacienda y Planificación, consultó cómo se logra el equilibrio en el cumplimiento de estas tres funciones principales. Consultó además, en relación al grado de participación del poder legislativo en los ajustes presupuestarios y en la ejecución del presupuesto, ¿cómo se compatibilizaba esta participación con el control administrativo de la gestión financiera del Sector Público y con la ejecución misma del presupuesto en función de los objetivos del gobierno? Preguntó finalmente sobre el Poder de Veto del Ejecutivo a la aprobación legislativa del Presupuesto.

167. Al final de las exposiciones y comentarios sobre el Tema II, el Proceso Decisorio, se desarrolló una Mesa Redonda, la que se inició con la participación de la Secretaría Técnica, la que presentó una síntesis de lo abordado en materia de política presupuestaria, en la formulación del Presupuesto y en la aprobación del Presupuesto.

168. El Sr. Marcos Morales intervino en primer lugar para responder consultas y ampliar algunos aspectos de su exposición. Se refirió al problema de la inestabilidad que presentan los ingresos externos, en especial los petroleros frente a la regla básica de

las finanzas de ajustar el nivel de gasto a la disponibilidad de recursos. A este respecto señaló, que a una baja de los ingresos el Gobierno sólo puede cortar gastos ya que no tiene posibilidad para modificar las fuentes de financiamiento.

169. Abordó a continuación el problema del tipo de cambio, explicando que a partir de 1989 la estrategia es mantener un tipo de cambio competitivo. Desde esa fecha, Venezuela ha adoptado un sistema de total libertad cambiaria con una "flotación sucia" ya que el Banco Central es el principal oferente de divisas en el mercado y se permite una flotación en determinados rangos.

170. Seguidamente se refirió a la responsabilidad de la Oficina Central de Presupuesto frente al Plan Operativo Anual. Señaló que esta Oficina debe dar prioridad en la asignación de recursos a los programas incluidos en el Plan Operativo y colocó como ejemplo las prioridades de los sectores sociales. Con respecto a la infraestructura, las prioridades están contenidas en el Plan Plurianual de Inversiones.

171. El Sr. Morales se refirió a continuación al tema de la conveniencia y oportunidad de informar sobre la previsión de determinadas variables macroeconómicas, opinando que se debía actuar con cautela en un período de transición económica como es el que está experimentando Venezuela.

172. Con respecto al tema del medio ambiente y su inclusión en el Plan de la Nación y su relación con el proceso presupuestario, el Sr. Morales manifestó que las políticas de conservación del medio ambiente no están necesariamente vinculadas a las asignaciones presupuestarias. Sin embargo, en determinados casos se aprueban partidas presupuestarias para determinados programas y proyectos vinculados por ejemplo con recuperación de plazas o habilitación de espacios para el turismo.

173. A continuación el Sr. Morales se refirió a la preocupación por lo social y al impacto distributivo de la acción estatal. Hizo mención a las tareas de diagnóstico para detectar las principales carencias y a la generación de mecanismos y redes sociales y al incremento del gasto social tanto corriente como de inversión.

174. El Sr. Mario Marcel de Chile se refirió a la presentación del Dr. Gasca Neri, señalando que a su juicio el proceso de formulación presupuestaria de México estaba bastante bien estructurado y que contaba con valiosas herramientas para su funcionamiento. Consultó sobre las modalidades de funcionamiento y operación de los pretechos informando que en Chile se opera con el concepto de marcos presupuestarios que se acercan más a un "piso" que a un "techo".

175. Se refirió a continuación al tema de los precios que sirven de base para la preparación del Presupuesto, señalando que al respecto

se podrían considerar por lo menos tres alternativas: precios al momento de preparar el presupuesto; precios estimados para el período presupuestario y precios de mediano plazo.

176. El Sr. Antonio Godé de España presentó su inquietud sobre la relación entre los equilibrios macroeconómicos y la dimensión territorial del presupuesto, como asimismo sobre la asignación de recursos a nivel estatal y local.

177. El Sr. Almeyda de Brasil se refirió a los mecanismos de evaluación, preocupación manifestada en varias ocasiones por el representante del Uruguay, y consultó si la evaluación estaba incorporada a los contratos de gestión.

178. El Sr. Altamirano de México se refirió a algunas de las consultas formuladas al Dr. Gasca clarificando sobre los conceptos de presupuestos repetitivos e incremental. Se refirió a la cobertura del Presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados e informó que ésta incluía los presupuestos de las empresas estatales; no solamente los resultados, sino la totalidad de los ingresos y gastos. Explicó que todos estos antecedentes son manejados por los COTEIPs previo al envío al Congreso. Señaló que, sin embargo, existía un grupo de empresas con mayor autonomía que sólo presentaban sus resultados de gestión.

179. El Sr. Altamirano se refirió a continuación al concepto de "Pretecho" y a los progresos que se habían realizado en México en cuanto a contar con un marco macroeconómico. Con respecto a la consulta del representante de España sobre los presupuestos de los Estados, informó que dentro del Presupuesto total se incluye el 70% de los gastos de los Estados que se otorga vía "participaciones en ingresos federales".

180. Informó que existe una Ley de Coordinación Fiscal que le permite al Gobierno Federal recaudar los impuestos estatales y municipales y que vía gasto público se les devuelve la parte que les corresponde. Señaló, por otra parte, que el déficit fiscal que se maneja abarca casi el 100% del déficit total que se genera en la economía dado que los Estados no tienen acceso al crédito y si un banco desea prestar a un Estado necesita aval del Gobierno Federal. Siguiendo con los aspectos regionales el Sr. Altamirano se refirió al Programa Nacional de Solidaridad que en el hecho es un programa con cobertura regional.

181. La Licenciada María Eugenia de León García de México entregó mayores antecedentes sobre los "convenios de gestión". Informó que en la presente administración éstos se han elaborado conjuntamente con los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. En estos convenios, las entidades se comprometen a una serie de metas operativas. Por ejemplo en el caso de transportes se establecen compromisos de conservación de infraestructura y de regularidad en transportes. Señaló que al final del ejercicio se

evalúa si el grado de cumplimiento de los compromisos y en función de ello se fijan los estímulos a los funcionarios que trabajan en las entidades.

182. El Sr. Carlos Altamirano se refirió al sistema de evaluación al que se ha denominado "per se". El instrumento fundamental es el calendario de pagos que se autoriza a las diferentes Secretarías. Las propuestas de gastos para los subperíodos deben estar respaldadas por programas de realizaciones. Mencionó también los convenios de déficit y superávit con las empresas de manera de flexibilizar los calendarios de pago y se refirió finalmente a la necesidad de trabajar con un plan financiero en todas las etapas del proceso presupuestario.

183. Al Sr. Almeyda señaló que la complejidad institucional de las relaciones del Ejecutivo con el Legislativo en referencia a la aprobación del Presupuesto, deriva del hecho que la concepción de las leyes y mecanismos ha sido de orientación típicamente parlamentarista que era la corriente que predominaba en la discusión de la Constitución. Se refirió a continuación a las rigideces del presupuesto del Brasil informando que gran parte de los ingresos están vinculados a gastos; además, gran parte de los gastos son rígidos y se deben considerar año a año.

184. Concordó con la posibilidad de conflictos potenciales entre el Ejecutivo y el Legislativo en materia presupuestaria, pero señaló que se generan acuerdos para realizar ajustes que permitirán una gobernabilidad del Sistema. Sin embargo, reiteró que era necesario continuar con el perfeccionamiento de estos procesos y mecanismos. Al referirse a la cuestión macroeconómica, informó que muchas de las dificultades que se tiene ahora en las finanzas públicas del Gobierno Central, provienen de las relaciones con los Estados. En lo que respecta a la consulta del Sr. Morales sobre el predominio de las funciones de planificación, economía o finanzas; señaló que ante las situaciones de emergencia en que se vive en el país, todas tienen su adecuada participación.

185. En cuanto al control y seguimiento del Presupuesto, informó que se cuenta con un contral interno que se ejerce al nivel de las diferentes unidades gestoras de los recursos, y un control externo que es ejercido por un tribunal de Cuentas que es un organismo vinculado al Congreso Nacional. Ante la consulta del Sr. Marcel sobre el proceso de inversión y los bancos de proyectos, informó que existe un sistema de evaluación técnica económica de los proyectos más importantes.

186. El Sr. Altamirano informó que desde hacía dos meses se estaba entrenando en México una Unidad de Evaluación de Proyectos como unidad central.

## F - Tema III - Ejecución y control del presupuesto

Para el tratamiento de este tema se consideraron los siguientes aspectos: Los principales problemas; Metodologías de ejecución y seguimiento; y, Metodologías de evaluación.

### III1. Los principales problemas

187. En lo que respecta a los principales problemas, éstos tienen que ver básicamente con: el ámbito de la información, oportunidad, fidelidad y desagregaciones; ajustes y ampliaciones presupuestarias, sus orígenes más frecuentes, cambios exógenos, reivindicaciones sociales, corporativas y regionales; evaluación de los efectos sobre las prioridades y metas presupuestarias, en los niveles micro y macroeconómico. La exposición sobre este aspecto estuvo a cargo del Sr. Alberto Feo de Argentina.

188. El Sr. Feo inició su presentación señalando que abordaría el tema desde la experiencia Argentina y centrandolo en los aspectos de la Administración Presupuestaria en condiciones de inflación. Para estos efectos se referiría básicamente a la repercusión de la inflación en el Sector Público; a los ajustes del presupuesto, a la delegación de facultades y a la situación actual de la programación y administración presupuestaria.

189. En lo que respecta a la repercusión de la inflación en el Sector Público, señaló que se referiría en primer lugar a la incidencia en los objetivos de la política fiscal y destacó que al estudiar las funciones de la política fiscal se podría reconocer: el impacto del sector público en el desempeño macroeconómico; el impacto sobre la asignación y uso de los recursos de la economía y el impacto sobre la distribución del ingreso.

190. El Sr. Feo señaló que una característica común en los países de la Región, ha sido la de utilizar al Sector Público como medio para acelerar el crecimiento económico. Para el caso argentino, se amplió la inversión en infraestructura y la participación directa en la actividad económica, incluyendo los subsidios al Sector Privado. Pero, la falta de mercado de capitales y un crónico desequilibrio fiscal requirió del impuesto inflacionario para cerrar la brecha. La inflación adquirió una dinámica propia y el endeudamiento externo terminó por agravar la situación fiscal.

191. Lo anterior ha llevado a la necesidad de transformar la política fiscal en un instrumento central de la estabilización a fin de establecer el equilibrio general. La inestabilidad macroeconómica puso de manifiesto la necesidad de ir más allá que los ajustes en ingresos y gastos: de ir a una reforma del Estado.

192. El Sr. Feo se refirió a continuación a la incidencia de la inflación en el presupuesto y viceversa. Señaló que a partir de mediados de la década de los 70 se aplicó para la elaboración del presupuesto un método de proyección sobre la base de la inflación estimada. Las hipótesis sobre inflación esperada eran optimistas, en el sentido que recogían una tasa reducida, la que no se cumplía. Explicó que a su juicio los efectos que produce la inflación sobre el presupuesto son de distinto orden: los créditos y los recursos quedan desactualizados; la variación de precios relativos impacta de manera diferente a lo previsto; la aprobación del presupuesto sufre demoras que le restan valor como plan preventivo e instrumento de política.

193. Expresó que al fin de compatibilizar los objetivos de la Política Fiscal, se debería contar con métodos de actualización por inflación, que se orienten a minimizar los costos en términos de los objetivos de asignación y distribución, teniendo en cuenta que el objetivo de estabilización es de hecho prioritario.

194. El Sr. Feo se refirió a continuación a los ajustes del Presupuesto y a la delegación de facultades. Examinó en primer lugar las competencias del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo. El Ejecutivo a través de la Oficina Central de Presupuesto interviene en la elaboración; el Legislativo en la discusión y sanción. El Ejecutivo actúa a través de sus unidades gestoras en la etapa de ejecución y concomitantemente intervienen los organismos de registro y control. El Congreso puede variar el Proyecto del Poder Ejecutivo.

195. En lo que respecta a los ajustes presupuestarios, informó que en la Argentina se ha utilizado el mecanismo de reconocer la inflación al momento de elaborar el presupuesto y proyectar para el ejercicio un tope para la tasa de inflación. Sin embargo, con la alta inflación, las previsiones siempre resultan insuficientes. Esto lleva a presiones para promover ajustes presupuestarios. Señaló que en alta inflación se produce el efecto "Olivera-Tanzi": los gastos se ajustan con indexación a precios, pero el ajuste de los recursos no observa el mismo comportamiento.

196. En lo que se refiere a delegación de facultades, señaló que la Constitución ha delegado en el Poder Legislativo, el poder de crear los recursos y votar los gastos y en el Poder Ejecutivo el poder de recaudar, administrar y emplear esos recursos en los gastos asignados. No obstante, debido a los erráticos niveles de inflación, el Poder Legislativo se ha visto en la necesidad de otorgar más facultades al Ejecutivo a fin de modificar el Presupuesto. En esta forma se resiente la división de Poderes, ya que el presupuesto deja de ser un mandato, un límite y un instrumento de previsión, ya que va detrás de los acontecimientos.

197. Examinó a continuación la situación actual de la programación presupuestaria. Presentó en primer lugar los aspectos más

relevantes de la Ley 23.928 del 27 de marzo de 1991, sobre convertibilidad del Austral con el dólar de los Estados Unidos. Seguidamente abordó los lineamientos generales de la política fiscal con aplicación en la elaboración del Presupuesto para 1992.

198. Señaló que el mantenimiento del control estricto del financiamiento del Banco Central limitará la expansión monetaria y que, junto con la intensificación de la apertura de la economía, contribuirá a bajar la tasa de inflación a los niveles internacionales. El eje del Programa de Ajuste será la política fiscal. Informó que el Gobierno esta llevando a cabo un amplio programa de reforma estructural y uno de sus puntos focales es el programa de privatización y venta de activos. Se prevé la reducción de los gastos de la Administración Nacional y la transferencia de funciones a las Provincias. Se racionalizará la estructura y administración tributaria y se estimulará el reingreso de capitales. Destacó que uno de los elementos primordiales del Programa de Ajuste Económico del Gobierno es abrir aún más la economía a la competencia externa.

199. El Sr. Feo finalizó su presentación refiriéndose al Proyecto de Ley de Administración Financiera y Control de Gestión del Sector Público Nacional. Este establece que la Administración Financiera esta integrada por los sistemas de Presupuesto; Crédito Público; Tesorería y Contabilidad. Se crea en el Proyecto la Oficina Nacional de Presupuesto, como órgano rector del sistema presupuestario del Sector Público Nacional. El Sr. Feo se refirió además a los programas monetarios y presupuesto de divisas; al proceso de discusión y aprobación; a las operaciones de crédito público y a las nuevas competencias de la Tesorería General de la República.

200. La presentación del Sr. Alberto Feo tuvo como comentarista al Sr. Mario Marcel de Chile.

201. El Sr. Marcel comenzó su comentario explicando que en Chile la flexibilidad en materia de reasignación de recursos es similar a los casos de otros países, pero que en suplementación de gastos, la flexibilidad es bastante amplia. El único requisito para suplementar un ítem de gasto es el de contar con el financiamiento correspondiente. El Sr. Marcel se refirió a continuación a las principales fuentes de modificación presupuestaria destacando: la inflación; generación de holguras significativas de recursos y dificultades de ejecución a nivel sectorial; aprobación de leyes con significación financiera; obtención de créditos externos. Se refirió posteriormente a: los problemas creados por el costo fiscal de la mayor inflación; al cálculo de gastos con hipótesis de inflación esperada y al atraso en la aprobación parlamentaria del Presupuesto.

202. En relación a este atraso a su juicio se creaba un daño técnico y económico que le restaba agilidad a la gestión pública;

se producía una obsolescencia de los supuestos sobre los cuales se había construido el Presupuesto; se incentivaban las presiones políticas y de grupos de interés y se multiplicaba la necesidad de suplementos presupuestarios. Finalmente, se refirió a la necesidad de contar con una institucionalidad establecida para el ajuste inflacionario de algunas de las partidas más importantes del Presupuesto, como son las remuneraciones y subsidios y prestaciones previsionales.

### III2. Metodologías de ejecución y seguimiento

203. En este área se abordaron los aspectos de informatización, coordinación y control y negociación. Actuaron como expositores el Licenciado Antonio Godé y la Licenciada María Jesús Sáez de España.

204. El Sr. Antonio Godé centró su presentación en la explicación del Sistema de Información Contable-Presupuestario (SICOP) implantado en España como soporte del Proceso Presupuestario.

205. El SICOP es un nuevo sistema de información contable y Presupuestario que se ha implantado a partir de enero de 1986. Anteriormente a la aplicación del SICOP, en la elaboración del Presupuesto se ha utilizado la computación exclusivamente a efectos de edición del documento. Los procedimientos en los centros gestores eran manuales y existía una ausencia de técnicas de simulación. En lo que respecta al seguimiento contable, existía una mecanización de la ejecución del Presupuesto en forma limitada y exclusiva en la Dirección General del Tesoro.

206. La contabilidad auxiliar de los centros gestores se llevaba en forma manual, existía asimismo un tratamiento manual de un gran volumen de documentación, existiendo pseudo-sistemas de información dispersos y no integrados. Las siguientes circunstancias favorecieron el cambio de sistema: elaboración de los presupuestos del Estado utilizando la técnica de programas; obligatoriedad en la implantación del Plan General de Contabilidad Pública; intención de descentralizar procesos y responsabilidades en los centros gestores; necesidad de un sistema de información en tiempo real para la toma de decisiones; y creación de la infraestructura informática básica para la modernización del área de gasto público.

207. El Sr. Godé explicó que los principios básicos del SICOP eran: descentralización presupuestaria y contable; independencia; integridad; coherencia, simplificación e información para la gestión. En cuanto a los objetivos del SICOP, explicó que ellos eran básicamente: implantación del Presupuesto por Programas; implantación del Plan General de la Contabilidad Pública y de la contabilidad analítica; simplificación y normalización de los procedimientos de registro; aplicación de un modelo de gestión descentralizado; centralización y consolidación de la información

presupuestaria y contable y fiabilidad del funcionamiento del Sistema.

208. En cuanto a la estructura organizativa explicó que el sistema de información contable y presupuestario del Estado afecta a los siguientes órganos: Intervención General de la Administración del Estado; Dirección General de Presupuesto; Centros Gestores de Gastos, Delegaciones de Hacienda y Dirección General del Tesoro y Política Financiera.

209. Destacó que el SICOP se encuentra configurado en torno a una arquitectura informática descentralizada en torno a tres niveles: Central, Departamentos Ministeriales y Delegaciones de Hacienda.

210. A continuación explicó las fases del proceso de presupuestación y la confección del Presupuesto Plurianual, la formación de los proyectos de presupuesto; y la llamada "personalización" del proceso de presupuesto, que es la posibilidad de las oficinas presupuestarias para efectuar la desagregación de los créditos presupuestarios al nivel que desee el propio centro gestor.

211. Finalmente, el Sr. Code se refirió al área contable explicando el modelo conceptual de datos y a la tramitación y a las propuestas de pagos presupuestarios.

212. La Licenciada María Jesús Sáez abordó el tema Sistema Presupuestario Español, Evolución, Situación y Perspectivas. Inició su presentación entregando antecedentes sobre la evolución presupuestaria en España. A continuación se refirió a la implantación del Presupuesto por Programas destacando las modificaciones introducidas en el Presupuesto de 1985 en cuanto a clasificación por programas, clasificación funcional, definición de objetivos de cada uno de los programas, introducción de cambios importantes en el sistema de modificaciones de créditos.

213. En lo que respecta al ámbito de los presupuestos del Estado explicó que estos están integrados por: El Subsector de las Administraciones Públicas Estatales que a su vez se subdividen en: Estado, organismos autónomos administrativos, seguridad social y entes públicos de carácter administrativo. El Subsector de Empresas e Instituciones Financieras Públicas Estatales comprende a organismos autónomos comerciales, industriales y financieros y análogos; sociedades estatales y Entes Públicos de carácter empresarial.

214. En lo que respecta al modelo presupuestario español explicó que los recursos están expresados en la estructura presupuestaria económica (capítulo, artículo, concepto) y los objetivos están expresados en términos físicos. Los objetivos son cuantificables, directamente o mediante indicadores asociados a los mismos, de forma que a cada objetivo pueda asignarse un costo y un

calendario para su obtención. Como enlace entre la estructura económica del Programa y la estructura orgánica, cada aplicación presupuestaria de un programa determinado lleva incorporados los códigos de la unidad administrativa encargada de su gestión. Cuando en un determinado programa intervienen varios centros gestores, deben individualizarse también los objetivos parciales asignados a cada uno de ellos.

215. Señaló que el Presupuesto Español por Programas se basa formalmente en que cada aplicación presupuestaria dispone fundamentalmente de tres códigos: orgánico (Sección-Servicio u Organismo), económico (Personal, Bienes Corrientes, intereses, inversiones reales, etc.) y Funcional (Programa al que se aplican). De esta forma se responde a las siguientes cuestiones: ¿Qué se va a hacer? (objetivos del Programa) ¿Quién lo va a ejecutar? (Código Orgánico) ¿Cómo va a emplear los recursos asignados al Programa? (Código Económico).

216. A continuación se refirió al proceso de elaboración, presentación y discusión parlamentaria. Explicó en primer lugar cómo se construye el escenario macroeconómico y presupuestario señalando como objetivos básicos del escenario: que sirva de base para la planificación presupuestaria del próximo cuatrienio; integración de objetivos de política fiscal en un escenario de ingresos públicos consistente con el escenario macroeconómico; especificar los objetivos de las diversas políticas de gasto que permita el análisis tanto del impacto sectorial de estos como de su incidencia macroeconómica; y finalmente, estudiar las consecuencias financieras de la utilización de los escenarios de ingresos y gastos mediante la construcción de un escenario financiero que preste especial atención a la evolución del déficit público de los saldos de la deuda y de los pagos de intereses.

217. A continuación se refirió al ciclo presupuestario y a la participación de las Comisiones Integradas de Gastos y de las Comisiones de Análisis de Programas, en la discusión y en la toma de decisiones del nivel y composición de los presupuestos públicos.

218. Finalmente, se refirió al futuro de la programación y presupuestación abordando: la necesidad de contar con un marco plurianual, el perfeccionamiento de la presupuestación por programas, la negociación y arbitraje, el seguimiento de los programas y de la asignación presupuestaria de recursos, y la formulación de políticas de gasto.

219. Participaron como comentaristas a las exposiciones del Sr. Antonio Godé y de la Sra. María Jesús Sáez el Licenciado Alberto Feo y el Licenciado Adrian Lajous Vargas.

220. El Licenciado Feo informó en primer lugar que en su país se está abordando la preparación de un convenio de colaboración con el Reino de España en materias presupuesarias y que ya se han producido contactos técnicos. Señaló que la experiencia de su país podría ser coincidente con la situación del proceso presupuestario español, antes del SICOP.

221. Le llamó la atención en el SICOP, la simplificación de los trámites del "papeleo" y de los controles que en general están a cargo de las contralorías y tribunales de cuenta. Sobre este tema consultó a los expositores: ¿cómo se había logrado la simplificación en los controles tanto desde el punto de vista instrumental como legal? A continuación el Sr. Feo solicitó mayores antecedentes sobre el presupuesto por programas, consultando a qué nivel se hacía la asignación de créditos presupuestarios para posibilitar el control de gestión. A su juicio, debería hacerse a nivel de la actividad, que se constituye en el nivel más desagregado del programa. Señaló que en las experiencias presupuestarias de los diferentes países se ha manejado aperturas en actividades y proyectos y éstas en tareas y trabajos, de manera de establecer el avance físico de estas unidades de programación.

222. Explicó que en la experiencia argentina se había avanzado en la apertura de actividades pero no había progresos en su instrumentación. Solicitó mayores antecedentes sobre la experiencia española en el manejo operacional de las actividades. Consultó también sobre la posibilidad de cuantificación de objetivos y metas en los programas y actividades. En la experiencia argentina se quería cuantificar todos los programas para controlar y evaluar los resultados, pero la experiencia ha mostrado resultados desfavorables. Finalmente, consultó sobre los clasificadores del presupuesto y las interrelaciones que existen entre ellos.

223. Al Sr. Adrian Lajous de México le correspondió el segundo comentario a las exposiciones de España. El Sr. Lajous señaló que tenía serias limitaciones al formular sus comentarios pues no conocía suficientemente la experiencia española. Su intención era la de provocar una reflexión sobre el proceso presupuestario desde la perspectiva de una empresa estatal, Petroleos Mexicanos, sujeta a un control presupuestario centralizado.

224. De acuerdo a lo que se ha expuesto del sistema español, los presupuestos de los entes de carácter empresarial y de las sociedades estatales no se consolidan en los presupuestos generales del Estado. En México, las empresas se han ido incorporando a un control presupuestal centralizado, lo que a su juicio era anacrónico por ser incompatible con la autonomía de gestión que estas unidades productivas requieren para funcionar eficientemente. Estas empresas no pueden estar constreñidas a sistemas que son

aplicados a las actividades de los gobiernos centrales como tampoco a los periodos anuales que predominan en este tipo de presupuestos.

225. Se manifestó contrario a controles centralizados y propuso el fortalecimiento de la infraestructura gerencial dentro de las propias empresas públicas. En esta tarea de control de gestión no solo se deben medir los resultados dentro de la empresa sino que también se debe saber sobre el desempeño de sus competidores actuales o potenciales.

### III3. Metodologías de evaluación

226. En el desarrollo de esta área se abordaron: equilibrios macroeconómicos y macrosociales, y sustentabilidad política.

227. El Sr. David Taguas de España presentó, para tratamiento de esta área, una breve caracterización del Modelo de Investigación y Simulación de la Economía Española (MOISEES). Explicó que se trataba de un modelo macroeconómico que cuantificaba relaciones económicas simultáneas entre ciento cincuenta macromagnitudes de interés de la economía española, que se consideran endógenas desde el punto de vista del modelo. El modelo está orientado a la simulación de efectos a largo plazo de impactos sobre la economía. A este fin, dispone de cuarenta y siete variables exógenas susceptibles de manipulación. Desde el punto de vista de la administración presupuestaria, los instrumentos de mayor interés son aquellos que permiten cuantificar medidas de política fiscal. El Modelo MOISEES al contrastar la coherencia interna de los distintos objetivos propuestos en un escenario macroeconómico normativo, es un valioso complemento en la elaboración del escenario macroeconómico y presupuestario.

228. Desde el punto de vista de la teoría económica incorporada, el MOISEES es un modelo de desequilibrio. El bloque de oferta y empleo agregados del modelo incorpora, de forma explícita, hipótesis sobre restricciones en disponibilidad de capital y fuerza de trabajo que pueden condicionar las decisiones de las empresas sobre producción y empleo. Señaló que junto a tales restricciones se toma explícitamente en consideración la existencia de fricciones en los mercados que, aún en el caso de precios perfectamente flexibles, conllevan desajustes entre transacciones efectivas y transacciones deseadas. Como resultado de todas estas perturbaciones la oferta efectiva de la economía es sistemáticamente inferior a la demanda agregada nacional o planeada. Para completar el tratamiento, en el MOISEES se asume que la demanda planeada interna siempre se satisface, por lo que el ajuste entre oferta y demanda efectivas recae sobre el sector exterior; de esta forma, se racionará la demanda exterior --exportaciones-- planeada, y se importará por encima del nivel

estructural de la economía, cuando la demanda interna presione sobre el aparato productivo.

229. A continuación el Sr. Taguas trató con mayor detalle la determinación de la oferta agregada; la demanda nacional y la demanda efectiva; el papel del sector exterior y los regímenes de racionamiento y política económica. Se refirió seguidamente a las funciones agregadas de la economía española explicando las ecuaciones de comportamiento del Modelo. En el bloque oferta y empleo agregados explicó las ecuaciones: Productividad del Trabajo, Productividad del Capital y Oferta Agregada a Corto Plazo. En el bloque demanda nacional se refirió a las ecuaciones: Consumo Privado Nacional Real, Inversión en Inmuebles Residenciales. En el bloque Sector Exterior, explicó las ecuaciones: Exportaciones en Bienes y Servicios Reales e Importaciones Reales. En el bloque Precios y Salarios se refirió a las ecuaciones vinculadas con: Deflatores del PIB; Deflador del Consumo Privado Nacional, Deflador de las Exportaciones; Deflador de la Inversión Productiva Privada; y Coste Laboral Nominal. Por último, en el bloque Sector Monetario explicó las ecuaciones relacionadas con: Demanda de Dinero-Motivo Transacciones; Demanda de Dinero-Motivo Riqueza; Tipo de Interés y Tipo de Cambio.

230. El Sr. Taguas se refirió a continuación en forma especial al Sector Público. Señaló que como el objetivo fundamental del MOISEES es la simulación y evaluación de políticas alternativas, el sector público tiene gran importancia en el Modelo, y por lo tanto, su nivel de desagregación es mayor que el de los restantes bloques. La modelización del Sector Público se lleva a cabo bajo el supuesto de que las principales partidas de ingresos y gastos están ligadas a la evolución de las macromagnitudes, relevantes en cada caso, en términos nominales.

231. El Sr. Taguas explicó que en cuanto a su ámbito el Sector Administraciones Públicas comprende las unidades institucionales cuya función principal es producir servicios no destinados a la venta para el consumo colectivo y a redistribuir la renta y riqueza nacionales. A continuación abordó con mayor detalle como componentes de la modelización del Sector Público: la producción; los ingresos; los gastos y el déficit del Sector Público. Para el funcionamiento del MOISEES se cuenta con un sencillo programa de simulación denominado SOLVER. El Sr. Taguas presentó finalmente un ejemplo de simulación de una política de reducción del gasto público en inversión y compras netas de bienes y servicios.

232. Participación como comentaristas a la presentación del Sr. Taguas los Srs. Héctor Orozco de México y Arturo Kautzmann de Cuba.

233. El Sr. Orozco inició su comentario mostrando su satisfacción por conocer un modelo econométrico de tal magnitud en un momento en que este tipo de modelos están siendo "retirados del mercado" por la escasa contribución que han hecho para resolver los problemas

que enfrentan los países. Señaló que los recientes desarrollos en econometría se han orientado al manejo de ecuaciones reducidas combinado con algunas técnicas de pronóstico y evaluación que no necesariamente tienen que ser econométricas. Para mostrar esta tendencia, se refirió a la experiencia de la Secretaría de Programación y Presupuesto de México y señaló que en la Dirección General de Política Económica se preparó un modelo muy reducido para evaluar y predecir la inflación, modelo que se maneja desde hace varios años.

234. El Sr. Kautzman señaló que en su opinión la mayor utilidad de los modelos macroeconómicos está en la formulación de políticas macroeconómicas de mediano plazo. Agregó que estos tendrán una mayor vigencia si el escenario donde se aplican sea el de una economía con relativa estabilidad donde no se produzcan cambios bruscos en los indicadores macroeconómicos, tales como inflación, endeudamiento y variaciones en las relaciones de intercambio. Las limitaciones al uso de estos modelos aumenta cuando se trata de economías fuertemente dependientes de productos básicos en sus exportaciones.

235. Señaló que a su juicio estos modelos tienen sus limitaciones en la etapa de evaluación de los presupuestos o de los planes anuales. Para el caso de Cuba se ha tenido grandes dificultades para interrelacionar los efectos de los distintos fenómenos que se producen en la economía. De esta forma, en su opinión, este tipo de modelos tiene una mayor aplicación en la formulación de políticas más que en el control de la ejecución.

236. Al final de las sesiones de trabajo en que se trató el Tema III Ejecución y Control del Presupuesto, y de acuerdo a la mecánica del Seminario, se desarrolló una Mesa Redonda la que se inició con la presentación por la Secretaría Técnica de una síntesis de los aspectos más destacados de las exposiciones, comentarios recibidos y las intervenciones de los participantes.

237. El Sr. Alberto Feo de Argentina se refirió a los comentarios del Sr. Marcel a su exposición sobre la experiencia Argentina acerca de los principales problemas de la ejecución y control del Presupuesto. Abordó en primer lugar los aspectos referentes al costo de la inflación en la asignación de recursos, es decir el costo que significa la variación de los precios relativos con respecto a la asignación de los recursos previamente previstos. Señaló al respecto, que se acentúan los conflictos presupuestarios como consecuencia de los rebotes inflacionarios y se producen presiones para la defensa de las partidas presupuestarias. Señaló que la incertidumbre económica hace que el sector privado tome sus propios rumbos produciéndose una desinformación en el Sector Público.

238. En lo que respecta a la consulta sobre la estimación de la inflación esperada, respondió que había sido una tarea

extremadamente difícil. Por una parte se hacían proyecciones sobre la inflación pasada pero también se hacían supuestos de lo que pasaría con determinadas políticas destinadas a contener la inflación.

239. En cuanto a la situación producida por el atraso en la aprobación del Presupuesto por parte del Poder Legislativo señaló que, en primer lugar, se le resta agilidad al Presupuesto el que se transforma en un instrumento obsoleto. Además, agregó, incentiva a los grupos de presión, multiplica las necesidades de ajuste y en general debilita la imagen del Presupuesto. Explicó que Argentina nunca estuvo sin Presupuesto, ya que la Ley de Contabilidad de la Argentina prevé que cuando no está aprobado el Presupuesto de un año, rige en forma automática, el día 1º de enero del año siguiente, el Presupuesto que estaba vigente el año anterior. Informó que la situación había cambiado, ya que el Legislativo acababa de aprobar el Presupuesto para 1991 y sus estimaciones se habían realizado a precios del año. Para el caso del Presupuesto de 1992, el proyecto que se está elaborando no tendrá hipótesis de aumento de precios.

240. El Sr. David Taguas de España se refirió a los comentarios recibidos a su exposición sobre la aplicación del Modelo MOISEES. En relación a los comentarios del Sr. Kautzmann aclaró que la utilización de los modelos econométricos no está prevista en la fase de evaluación del presupuesto ni tampoco en la fase de ejecución del mismo; su aplicación está más bien pensada para la formulación de políticas económicas alternativas y las políticas fiscales de mediano y largo plazo.

241. En relación a los comentarios del Sr. Orozco de México, sobre la poca utilidad de los modelos econométricos el Sr. Taguas puso como ejemplo los siguientes argumentos: "¿Para qué construir carreteras si el tráfico hace difícil su utilización?; por otra parte, si no hay tráfico ¿para qué queremos las carreteras?" El Sr. Taguas señaló que en el Modelo explicado por él, también se utilizaban los conceptos de inferencia, restricciones a priori y relaciones de equilibrio macroeconómico a que hacía referencia el Sr. Orozco, además de las relaciones de largo y mediano plazo como previsión de la senda de crecimiento de la economía.

242. Señaló que el Modelo MOISEES no está ligado en especial a ninguna de las etapas del Proceso Presupuestario. Señaló que a su juicio la política económica necesita no sólo determinar cuáles son los desajustes relevantes de la economía, sino también requiere un marco conceptual que permita estudiar los méritos relativos de las distintas opciones correctoras de los mismos. Explicó que estas opciones no pueden estudiarse sin hacer hipótesis acerca de cómo funciona la economía, y formalizado o no, el conjunto de estas hipótesis siempre constituye un modelo. La política económica siempre utiliza modelos, ya sea de manera explícita o implícita. La cuestión relevante agregó, no es si deben utilizarse o no los

modelos, sino qué modelos son los que deben utilizarse y en este sentido la formalización puede ser de gran ayuda frente a otros métodos alternativos.

243. El Sr. Antonio Gode de España se refirió en primer lugar a la síntesis que había hecho la Secretaría Técnica la que le había parecido muy sugerente.

244. En relación a los comentarios del Sr. Feo de la Argentina sobre la simplificación de trámites y eliminación del "papeleo", respondió que si bien se habían racionalizado los trámites no se podía prescindir de documentos y expedientes, dada las formalidades jurídicas y administrativas de la administración presupuestaria y financiera. Explicó que en el proceso presupuestario, sí se ha conseguido un evidente avance en la supresión de la documentación. Estos se han reemplazado por una transmisión informática de anteproyectos que las oficinas configuran en los propios computadores.

245. Las correcciones al anteproyecto también se hacen en forma electrónica, pero, los resultados si deben traducirse en documentos para el examen del Ejecutivo y la presentación a las Cortes.

246. En el proceso contable del Presupuesto también predomina la transmisión y registro informático. Lo mismo ocurre en las modificaciones presupuestarias cautelando si, que los análisis y las aprobaciones por las autoridades se registren en forma documentaria. Explicó además que existía una descentralización de archivos para hacer más eficientes y menos demorosos los trámites presupuestarios.

247. El Sr. Gode se refirió a continuación a las consultas sobre la estructura del Presupuesto por Programas. Explicó en primer lugar que en el presupuesto Español no se incluyen los presupuestos de las Comunidades Autónomas; figuran sí, los aportes financieros que el Estado hace tanto a las comunidades como los ayuntamientos. En lo que respecta a la inclusión de las empresas del Estado en el Presupuesto, informó que sólo se incorporan, en forma indicativa, los presupuestos de explotación y de capital.

248. Informó, además, que el control de los programas de las empresas del Estado se ejerce en las propias empresas a través de tres "Holding" que actualmente están funcionando en España: el INI, REVSOL y la Dirección General del Patrimonio. Retomando el tema de los Presupuestos Generales del Estado informó que todos ellos están formulados en términos de programas. La clasificación de primer grado es el programa; la de segundo grado es la orgánica y la de tercer grado la económica.

249. Señaló que a todos los programas se les exige identificación de objetivos y formulación de indicadores. Estimó necesario aclarar que existen programas sólo en carácter formal, como son las

actividades de apoyo. Se refirió por ejemplo a la dificultad que entraña el formular objetivos, metas e indicadores para una Dirección de Presupuesto. En lo que respecta a los programas propiamente tales, se hace necesario identificar medidas de resultados que satisfagan tanto al gestor como al político.

250. En lo que respecta al seguimiento financiero del Presupuesto, el SICOP permite contar con una información muy precisa la que es muy relevante en los programas y proyectos de inversión. Aclaró que el SICOP no recoge los indicadores de realización física, pero que en el futuro se podría interconectar o relacionar con un sistema de seguimiento físico.

251. Recalcó sí la necesidad de centrar el seguimiento físico y financiero en el gestor o responsable de la unidad ejecutora del programa. Informó que se han realizado importantes progresos para desarrollar metodologías que relacionen realización física con coste financiero. Para la preparación de un instrumento de seguimiento, se está acudiendo a diseños específicos adecuados a las particularidades de cada programa.

252. El Sr. Gode se refirió a continuación a la codificación del presupuesto. Esta es básica para la informatización del presupuesto e incluye por ejemplo, dígitos para los ministerios y unidades administrativas, para la función y sub-función, para los programas, para la clasificación económica, para el objeto del gasto, y para identificar proyectos de inversión. La codificación agregó, es clave para todo el proceso de presupuestación y desde luego para la contabilidad pública.

253. Finalmente el Sr. Gode se refirió a la utilidad de la estructura de programas y clasificadores para la gestión del presupuesto y para la racionalización en la asignación de recursos.

254. El Sr. Carlos Altamirano de México comentó los conceptos del Sr. Adrian Lagous sobre los presupuestos de las empresas estatales. Recordó que México es quizá el único país donde las Empresas Públicas están integradas en el Presupuesto y ya se cuenta con una experiencia de 25 años de funcionamiento de este mecanismo. Señaló que no estaba en contra de la autonomía de gestión pero que era preciso controlar las operaciones de estos entes públicos para preservar la eficiencia macroeconómica y el cumplimiento de objetivos nacionales. Debe recordarse señaló, que los accionistas de estas empresas son todos los contribuyentes que pagan los impuestos.

**G. ACTO DE CLAUSURA**

255. En el Acto de Clausura del Seminario participaron el Licenciado Carlos Altamirano Toledo, Director General de Política Presupuestal de la SPP; el Sr. Arturo Núñez del Prado, Director Adjunto del ILPES y el Dr. Rogelio Gasca Neri, Subsecretario de Programación y Presupuesto de la SPP.

256. El Sr. Carlos Altamirano agradeció a todos los participantes su presencia en México y sus valiosos aportes al Seminario. Señaló que los comentarios y exposiciones que se habían hecho en este foro constituían aportes invaluable para perfeccionar el diseño y aplicación de políticas públicas adecuadas, especialmente en el campo de la política económica y presupuestal. Señaló que en México se habían producido importantes transformaciones en el área presupuestal, pero estos cambios debían estar acompañados por un replanteamiento de la concepción del Estado para promover la ampliación de la vida democrática, lograr una economía saludable, garantizar el mejoramiento productivo y elevar el nivel de vida de la población.

257. Destacó que en el Seminario se han escuchado ideas interesantes y novedosas y se han compartido experiencias, trazando un puente de comunicación entre todos los participantes, entre instituciones latinoamericanas y españolas. Expresó que el compromiso de México es el de seguir fomentando y convocando este tipo de reuniones. Agradeció a todos los participantes su presencia y valiosos aportes; entregó su reconocimiento a sus compañeros de la Dirección General de Política Presupuestal por sus esfuerzos en la organización del Seminario. Finalmente agradeció a la Agencia Española de Cooperación Internacional y al Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social todo su apoyo y sus contribuciones técnicas para hacer posible la realización del Seminario.

258. El Sr. Arturo Núñez del Prado, Director Adjunto del ILPES comenzó su intervención destacando el valioso intercambio de ideas que se había producido en el tratamiento de los diversos temas. Ha quedado de manifiesto los progresos alcanzados pero también las importantes tareas que se deben realizar en el campo de las metodologías, y de la concepción de nuevas modalidades en el proceso presupuestario.

259. Se refirió a los desafíos para el presupuesto en cuanto a los nuevos conceptos de regionalización y descentralización. Destacó la urgente necesidad de abordar junto al mejoramiento del presupuesto, el diseño y la implementación de las políticas de desarrollo. Señaló que en este sentido las Direcciones de Presupuesto se sitúan en una ubicación de privilegio para percibir e interpretar los fenómenos que se están sucediendo en la esfera socioeconómica. El conocimiento de las instituciones, de los

sectores y de los distintos agentes públicos y privados que actúan en una economía le confiere a la Dirección de Presupuesto una situación clave para pensar y actuar con mayor profundidad sobre las políticas presupuestarias enmarcadas en políticas de desarrollo y de planificación y coordinación de políticas públicas.

260. Agregó que en el Seminario se ha puesto de manifiesto en forma unánime la necesidad de vincular el Presupuesto con la Planificación. Señaló que en muchos países la planificación ha pasado por situaciones difíciles, pero que existen manifestaciones concretas de rescatar la idea y las funciones de la planificación.

261. Se refirió a continuación a las experiencias de muchos países en que se están aplicando esquemas neoliberales en que se puede tener cierto éxito pero que no se resuelven los graves problemas sociales que enfrentan los países de la Región. Ante esta situación, es necesaria una actividad del Estado para corregir los déficit económicos y sociales; pero para que el Estado pueda actuar en forma eficiente debe llevarse a cabo, como muchos participantes lo han destacado, una reforma del Estado.

262. El Sr. Núñez del Prado resaltó a continuación el permanente interés demostrado por los participantes en el Seminario para el tratamiento de todos los temas con gran rigor y preocupación.

263. Finalizó su intervención expresando que para el ILPES había sido un privilegio el apoyar en la organización y funcionamiento de este importante evento y agradeció la participación de España y la extraordinaria y eficiente organización y hospitalidad mostrada por el Gobierno de México.

264. El Sr. Rogelio Gasca Neri, Subsecretario de Programación y Presupuesto agradeció la presencia de los participantes y a las instituciones organizadoras. Señaló que para México había sido un privilegio haber sido sede y apoyado la realización de la Reunión y dio por clausurados los trabajos del Seminario.

**Anexo 1**

**LISTA DE PARTICIPANTES**

## ARGENTINA

Alberto Feo  
Director de Presupuesto de la Administración Nacional  
Subsecretaría de Hacienda  
Ministerio de Economía  
Hipólito Yrigoyen 250  
Buenos Aires

Teléfono: (541) 34-1222  
Fax: 331-9838

## BRASIL

Francisco Almeida Biato  
Director Adjunto del Departamento de Planificación y  
Evaluación  
Ministerio de Economía  
Esplanada dos Ministérios, bloco K, 3o andar  
Brasilia D.F.

Teléfono: (061) 225-9736  
Fax: (061) 321-5292

## COLOMBIA

Diego Luis Jaramillo Gómez  
Subdirector de Estudios Fiscales  
Dirección General de Presupuesto  
Carrera 7A, #6-45  
Bogotá

Teléfono: 334-1204  
Fax: 256-8097 y 286-5345  
Telex: 44473

## CUBA

Arturo Kautzmann Torres  
Director de Presupuesto  
Comité Estatal de Finanzas  
Obispo y Cuba, Habana Vieja  
La Habana

Teléfono: 62-6810  
Fax: 620252  
Telex: 41431 CMEX SU

## CHILE

Mario Marcel  
Subdirector de Estudios  
Dirección de Presupuesto  
Ministerio de Hacienda  
Teatinos 120  
Santiago

Teléfono: (562) 671-7113

Fax: (562) 671-3814

## ESPAÑA

David Taguas  
Asesor Ejecutivo del Secretario de Estado de Hacienda  
Ministerio de Economía y Hacienda  
Paseo de la Castellana 162  
28046 Madrid

Teléfono: (34) (1) 583-5842

Fax: (34) (1) 563-1943

María Jesús Sáez  
Vocal Asesor de la Dirección General de Presupuesto  
Secretaría de Estado de Hacienda  
Alberto Alcocer, 2  
28046 Madrid

Teléfono: (34) (1) 583-7507

Fax: (34) (1) 457-6173

José Antonio Godé  
Subdirector G. de Política Presupuestaria  
Ministerio de Economía y Hacienda  
Alberto Alcocer, 2  
28046 Madrid

Teléfono: (34) (1) 583-7507

Fax: (34) (1) 457-6173

## MEXICO

Jesús Marcos Yacamán  
Director de Investigación Económica  
Banco de México

Armando Baqueiro Cárdenas  
Gerente de Investigación Económica y Programación Financiera  
Banco de México

Antonio Sánchez Gochicoa  
Oficial Mayor  
Secretaría de Hacienda y Crédito Público

María Eugenia de León García  
Oficial Mayor  
Secretaría de Comunicaciones y Transportes

Jesús Alberto Cano Velez  
Oficial Mayor  
Procuraduría General de la República

Adrian Lajous Vargas  
Subdirector de Planeación y Coordinación  
Petróleos Mexicanos

URUGUAY

Alberto Chiodi  
Director de Presupuesto  
Oficina de Planeamiento y Presupuesto  
Edificio Libertad  
Av. Dr. Luis Alberto de Herrera 3350  
Montevideo

Teléfono: (598) (2) 47-2110 ext. 1425 y 1426  
Fax: (598) (2) 29-9730

VENEZUELA

Marcos Morales  
Jefe de la Oficina Central de Presupuesto  
Presidencia de la República  
Centro Villasmil  
Parque Carabobo  
Caracas

Teléfono: 572-07-32  
Fax: 572-0788

Organismos Internacionales

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)  
Vitacura 3030 - Casilla 179-D, Santiago  
Teléfono: 208-5052 y 206-1519  
Fax: 208-0252 y 208-1946  
Telex: 240077 UNSGO/CL y 340295 UNSTGO/CK

Horacio Santamaría  
Director  
Oficina de Planificación y Coordinación de Programas

Juan Carlos Lerda  
Experto Principal  
Proyecto Regional de Política Fiscal, CEPAL-PNUD

Organismos Copatrociadores

SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO, MEXICO - SPP  
Avda. Reforma 350, piso 17  
México, D.F.  
Teléfono: 286-3760 y 512-2924  
Fax: 511-2924  
Telex:

Ernesto Zedillo Ponce de León  
Secretario de Programación y Presupuesto

Rogelio Gasca Neri  
Subsecretario de Programación y Presupuesto

Pascual García Alba Iduñate  
Subsecretario de Programación y Presupuesto

Esteban Moctezuma Barragán  
Oficial Mayor de la Secretaría de Programación y Presupuesto

Carlos Altamirano Toledo  
Director General de Política Presupuestal

Carlos Hurtado López  
Director General de Política Económica y Social

Luis Almeida Durán  
Director General de Programación y Presupuesto Energético e Industrial

Germán Fernández Aguirre  
Director General de Asuntos Jurídicos

Víctor López González  
Director General de Programación y Presupuesto de Servicios

Luis Ramírez de Arellano  
Director General de Programación y Presupuesto de los  
Sectores Salud, Educación y Trabajo

María de la Luz Ruiz Mariscal  
Directora General de Normatividad de Obras Públicas,  
Adquisiciones y Bienes Nacionales

Héctor Orozco Vázquez  
Director General de Programación y Presupuesto de Desarrollo  
Agropecuario, Pesquero y de Abasto

Aaron Dychter Poltolarek  
Jefe de la Unidad de Evaluación de Proyectos de Inversión

AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACION INTERNACIONAL - AECI  
Avda. de los Reyes Católicos, 4 - Madrid  
Teléfono: 583-8100  
Fax: 244-0913  
Telex: 42134 CIBC-E

Francisco Alburquerque  
Asesor

INSTITUTO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE PLANIFICACION ECONOMICA  
Y SOCIAL - ILPES  
Vitacura 3030 - Casilla 1567 - Santiago  
Teléfono: 208-5052 y 206-1519  
Fax: 208-0252 y 208-1946  
Telex: 240077 UNSGO/CL y 340295 UNSTGO/CK

Arturo Núñez del Prado  
Director Adjunto

Jorge Israel  
Asesor

Maximiliano Vildósola  
Consultor

Observadores

Comisión Nacional del Agua

Marco Polo Castor Ricalde  
Gerente de Recursos Financieros

Procuraduría General de la República

Carmen Quintanilla Madero  
Coordinadora de Asesores del Oficial Mayor

Secretaría de Educación Pública

Jorge Prieto González  
Director de Normatividad y Sistemas Presupuestarios

Antonio Cascante  
Subdirector de Normatividad y Consulta Presupuestaria

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Armando Lepe Romero  
Director de Presupuesto y Sistemas

Salvador Martínez Cervantes  
Tesorero de la Federación

Julián Meza Domínguez  
Subtesorero de Control e Informática

Alejandro Rodríguez Arana-Zuhaya  
Director de Análisis Macroeconómico

Secretaría de Programación y Presupuesto

Armando Acots Rodríguez  
Consejero de Planeación Democrática

Jesús Armando Alvarado Rico  
Director de Programación e Integración Presupuestal

Jorge Arreola Cavazos  
Director Coordinador  
Dirección General de Política Económica y Social

Joaquín Antonio Bernal Alcántara  
Subdirector de Normatividad de Servicios Personales y  
Escalafón

Josefina Casillas Rojas  
Directora de Operación y Control

Gustavo Cortés Valdés  
Subdirector de Normas

Rogelio Cuanalo González  
Consejero "A" de Organos de Gobierno

Catalina Susana Díaz Ramírez  
Secretaria Aux. "A" Estudios de Sueldos

Oscar Luis Durand García  
Subdirector de Transporte Aéreo

Rubén Darío Flores Castillo  
Director del Sector Financiero

Guillermo Granados Salas  
Subdirector de Programas

Bernardo Gómez-Palacio Gastelum  
Secretario Técnico de la Comisión Intersecretarial Gasto-  
Financiamiento

Francisco Gutiérrez Vidal  
Secretario Técnico de la Comisión Intersectorial del Servicio  
Civil

Leonardo Herrera Pérez Tagle  
Subdirector de Presupuesto Pesquero

Jaime René Jiménez Flores  
Consejero Coordinador del Sector Agricultura y Recursos  
Hidráulicos

Carlos Landa y Río de la Loza  
Director de Programación y Presupuesto del Departamento del  
Distrito Federal

Isaac Martínez y Martínez  
Director General de Contabilidad Gubernamental

Alejandro Mendoza Reyes  
Integración y Evaluación

José Humberto Rico González  
Jefe del Departamento de Inversión Presupuestal

Víctor Sáenz Pérez  
Secretario Técnico Adjunto de la comisión Intersecretarial  
Gasto-Financiamiento

Fernando Solís Camara  
Director General de Recursos materiales y Servicios Generales

Timoteo Monroy Vargas  
Asociación de Economistas de SPP

Secretaría de Salud

Antonio Garza Juárez  
Director General de Programación org. y Presupuesto

Secretaría de Turismo

Delfino Ordaz Sánchez  
Director de Recursos Financieros

**Anexo 2**

**AGENDA**

**ACTO INAUGURAL DEL SEMINARIO**

**"EL PRESUPUESTO FRENTE A LOS NUEVOS RETOS DE LA  
PLANIFICACION Y COORDINACION DE  
POLITICAS PUBLICAS"**

**27 DE AGOSTO DE 1991**

Horario

17:30            **DR. FRANCISCO ALBURQUERQUE** - Representante del Director de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI)

**DR. ARTURO NUÑEZ DEL PRADO** - Director Adjunto del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)

**DR. ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEON** - Secretario de Programación y Presupuesto

18:15            RECESO

18:30            Presentación Documento Central (ILPES)

**28 DE AGOSTO DE 1991**

**I. FORMULACION DE PRESUPUESTO**

**I.1 POLITICA DE DESARROLLO**

- a) Crecimiento, modernización e inserción externa
- b) Equidad y pobreza
- c) Financiamiento del desarrollo
- d) Sustentabilidad ambiental

09:15-05:45    Expositor: **DR. CARLOS HURTADO LOPEZ** - Director General de Política Económica y Social (México)

- 09:45-10:00 Primer comentarista: **LIC. MARIO MARCEL** - Subdirector de Estudios de la Dirección de Presupuesto, Ministerio de Hacienda (Chile)
- 10:00-10:15 Segundo comentarista: **LIC. MARIA JESUS SAEZ** o **LIC. ANTONIO GODE** - Dirección General de Presupuesto (España)
- 10:15-10:30 RECESO

**I.2: ELABORACION DEL MARCO MACROECONOMICO**

- a) Definición de los principales objetivos en términos de estabilización macroeconómica para el ejercicio: inflación, tasas de interés, balance de pagos, reservas internacionales, etc.
- b) Definición de los parámetros macro del Presupuesto

- 10:30-11:00 Expositor: **LIC. MARIO MARCEL** - Subdirector de Estudios de la Dirección de presupuesto, Ministerio de Hacienda (Chile)
- 11:00-11:15 Primer comentarista: **DR. MARCOS MORALES** - Jefe de la oficina Central de Presupuesto (Venezuela)
- 11:15-11:30 Segundo comentarista: **LIC. JESUS MARCOS YACAMAN** - Director de Investigación Económica del Banco de México (México)
- 11:30-12:00 RECESO

**I.3: BASES TECNICAS E INSTITUCIONALES**

- a) Cobertura y estructura del presupuesto
- b) Organización institucional del proceso
- c) Vinculación entre cuentas del sector público
- 12:00-12:30 Expositor: **LIC. DIEGO LUIS JARAMILLO** - Subdirector de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda (Colombia)

12:30-12:45 Primer comentarista: **LIC. ALBERTO CHIODI** - Director de Presupuesto (Uruguay)

12:45-13:00 Segundo comentarista: **LIC. MAXIMILIANO VILDOSOLA** - Consultor (ILPES)

#### **MESA REDONDA**

16:30-17:00 Resumen de los aspectos más importantes de las exposiciones y comentarios del día

17:00-19:00 Debate general: Moderador, **LIC. ANTONIO SANCHEZ GOCHICOA** - Oficial Mayor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

**29 DE AGOSTO DE 1991**

## **II. EL PROCESO DECISORIO**

### **II.1: EN LA POLITICA PRESUPUESTARIA**

- a) Políticas de ingresos públicos
- b) Políticas de gasto público
- c) Articulación con la política macroeconómica y fuentes de financiamiento externo

09:15-09:45 Expositor: **DR. MARCOS MORALES** - jefe de la Oficina Central de Presupuesto (Venezuela)

09:45-10:00 Primer comentarista: **LIC. DIEGO LUIS JARAMILLO** - Subdirector de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda (Colombia)

10:00-10:15 Segundo comentarista: **LIC. JUAN CARLOS LERDA** - Jefe de Proyecto (CEPAL/PNUD)

10:15-10:30 **RECESO**

### **II.2: EN LA FORMULACION DEL PRESUPUESTO**

- a) Negociación y compatibilización dentro del Gobierno Central

- b) Negociación y compatibilización con las empresas públicas, entidades descentralizadas y órganos de Gobiernos Regionales
- c) Acuerdos con los organismos de financiamiento

10:30-11:00 Expositor: **DR. ROGELIO GASCA-NERI** - Subsecretario de Programación y Presupuesto de la SPP (México)

11:00-11:15 Primer comentarista: **LIC. ARTURO KAUTZMANN TORRES** - director de Presupuesto del Comité Estatal de Finanzas (Cuba)

11:15-11:30 Segundo comentarista: **LIC. ALBERTO CHIODI** - Director de Presupuesto (Uruguay)

11:30-12:00 RECESO

### **II.3: EN LA APROBACION DEL PRESUPUESTO**

- a) Formas de participación de la sociedad civil; empresa privada y organizaciones de trabajadores
- b) Negociación con el poder Legislativo
- c) Las principales controversias: formas de dirimirlas

12:00-12:30 Expositor: **DR. FRANCISCO ALMEYDA BIATO** - Director Adjunto del Departamento Nacional de Planificación y Evaluación, Ministerio de Economía, Hacienda y Planificación (Brasil)

12:30-12:45 Primer comentarista: **LIC. DIEGO LUIS JARAMILLO** - Subdirector de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda (Colombia)

12:45-13:00 Segundo comentarista: **DR. MARCOS MORALES** - Jefe de la Oficina Central de Presupuesto (Venezuela)

### **MESA REDONDA**

16:30-17:00 Resumen de los aspectos más importantes de las exposiciones y comentarios del día

17:00-19:00 Debate general: Moderador: **LIC. MARIA EUGENIA DE LEON GARCIA** - Oficial Mayor de la Secretaría de comunicaciones y Transportes (México)

**30 DE AGOSTO DE 1991**

### **III. EJECUCION Y CONTROL DEL PRESUPUESTO**

#### **III.1: LOS PRINCIPALES PROBLEMAS**

- a) El ámbito de la información: oportunidad, fidelidad, desagregaciones
- b) Ajustes y ampliaciones presupuestarias, sus orígenes más frecuentes: cambios exógenos, reivindicaciones sociales, corporativas y regionales
- c) Evaluación de los efectos sobre las prioridades y metas presupuestarias, en los niveles micro y macroeconómico

09:15-09:45 Expositor: **LIC. ALBERTO FEO** - Director de presupuesto de la Administración Nacional, Ministerio de Economía (Argentina)

09:45-10:00 Primer comentarista: **LIC. MARIO MARCEL** - Subdirector de Estudios de la Dirección de Presupuesto, Ministerio de Hacienda (Chile)

10:00-10:15 Segundo comentarista: **DR. FRANCISCO ALMEYDA BIATO** - Director Adjunto del Departamento Nacional de Planificación y Evaluación, Ministerio de Economía, Hacienda y Planificación (Brasil)

10:15-10:30 RECESO

#### **III.2: METODOLOGIAS DE EJECUCION Y SEGUIMIENTO**

- a) Informatización
- b) Coordinación y control
- c) Negociación

10:30-11:00 Expositor: **LIC. MARIA JESUS SAEZ** o **LIC. ANTONIO GODE** - Dirección General de Presupuesto (España)

- 11:00-11:15 Primer comentarista: **LIC. ALBERTO FEO** - Director de Presupuesto de la Administración Nacional, Ministerio de Economía (Argentina)
- 11:15-11:30 Segundo comentarista: **LIC. ADRIAN LAJOUS VARGAS**, Subdirector de Planeación y Coordinación, Petróleos Mexicanos (México)
- 11:30-12:00 RECESO

### **III.3: METODOLOGIAS DE EVALUACION**

- a) Respecto de los equilibrios macroeconómicos
- b) Respecto de los equilibrios macrosociales
- c) Respecto de la sustentabilidad política

- 12:00-12:30 Expositor: **DR. DAVID TAGUAS** - Ministerio de Economía y Hacienda (España)
- 12:30-12:45 Primer comentarista: **LIC. HECTOR OROZCO VAZQUEZ** - Director General de Programación y Presupuesto de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y de Abasto (México)
- 12:45-13:00 Segundo comentarista: **LIC. ARTURO KAUTZMANN TORRES** - Director de Presupuesto del Comité Estatal de Finanzas (Cuba)

### **MESA REDONDA**

- 16:30-17:00 Resumen de los aspectos más importantes de las exposiciones y comentarios del día
- 17:00-19:00 Debate general: **LIC. JESUS ALBERTO CANO VELEZ** - Oficial Mayor de la Procuraduría General de la República (México)
- 19:30 ACTO DE CLAUSURA

**Anexo 3**

**LISTA DE DOCUMENTOS**

## LISTA DE DOCUMENTOS

1. "Notas sobre el proceso presupuestario y la coordinación de políticas públicas", Maximiliano Vildósola, ILPES
2. "Papel de los organismos nacionales de planificación en una gestión estratégica del desarrollo", Juan Martin, ILPES
3. "La política presupuestaria venezolana en el marco del nuevo modelo de desarrollo", Marcos Morales, Venezuela
4. "El proceso decisorio en la formulación del Presupuesto", Cuba
5. "Metodología de evaluación en la ejecución y control del Presupuesto", Cuba
6. "Cuba: política presupuestaria y desarrollo social", Cuba.
7. "Breve caracterización del modelo de investigación y simulación de la economía española (MOISEES)", España
8. "Política de desarrollo. La política económica de la actual administración. Estrategia, lineamientos y resultados", Carlos Hurtado, México
9. "Elaboración del marco macroeconómico del presupuesto", Mario Marcel, Chile
10. "Cobertura y estructura del presupuesto colombiano", Colombia
11. Intervención sobre: El proceso decisorio en la formulación del presupuesto, Rogelio Gasca Neri, México
12. "O processo decisório na aprovação do orçamento: O caso do Brasil", Francisco Almeida Biato, Brasil

13. "Administración sobre: El proceso decisorio en la formulación del presupuesto, Rogelio Gasca Neri, México
14. "La implantación de un sistema integrado de información como soporte del proceso presupuestario: La experiencia española: Sistema de Información Contable-Presupuestario (SICOP)", José Antonio Gode, España
15. "El sistema presupuestario español: evolución, situación y perspectivas", María Jesús Sáez, España
16. "Planeación presupuestal y disponibilidad de recursos", Jesús Marcos Yacamán, México
17. "Convenio de Desempeño 1990", Fertilizantes Mexicanos S.A.