

GMG
JP
1966
I

INT-2591
T. 1

INSTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL



NACIONES UNIDAS



Planificación de los Presupuestos Gubernamentales

TOMO I


900050701 - BIBLIOTECA CEPAL

INT-2591
T.1

PLANIFICACION
DE LOS PRESUPUESTOS
GUBERNAMENTALES

Gonzalo Martner G.



INSTITUTO LATINOAMERICANO DE
PLANIFICACION ECONOMICA Y
SOCIAL.

1966

Indice

	<u>Página</u>
Introducción	1
<u>Capítulo I</u>	
LOS PROBLEMAS PRESUPUESTARIOS EN AMERICA LATINA.....	11
1. <u>Cambios en la magnitud y estructura del sector público latinoamericano</u>	11
a) Crecimiento de la participación del gasto público en la producción nacional.....	12
b) El gobierno como demandante de fuerza de trabajo.....	14
c) Ampliación de los servicios gubernativos.....	15
d) Distribución institucional de los gastos del sector público.....	21
e) Evolución de los gastos de inversión.....	23
2. <u>Los problemas del financiamiento del sector público</u>	26
a) Incidencia de los ingresos públicos.....	26
b) Regresividad del sistema tributario.....	29
c) La vulnerabilidad frente al comercio exterior.....	33
d) La inelasticidad-ingreso de las recaudaciones.....	34
e) Las consecuencias de la insuficiencia de los ingresos públicos.....	39
3. <u>El desfinanciamiento crónico del presupuesto</u>	40
a) Enfoques frente al déficit fiscal.....	40
b) Causas del desequilibrio fiscal.....	43
c) La magnitud del desfinanciamiento del presupuesto.....	45
4. <u>Ausencia de una política y una planificación adecuada de los presupuestos</u>	50
a) La política presupuestaria tradicional.....	51
b) La falta de planificación.....	52
c) Magnitud del desperdicio de recursos.....	53
d) Ineficacia de los mecanismos presupuestarios.....	55
Resumen.....	58
Bibliografía.....	60

<u>Capítulo II</u>		<u>Página</u>
EL PROCESO DE PLANIFICACION Y EL PRESUPUESTO GUBERNAMENTAL.....		62
I.	<u>Generalidades</u>	62
II.	<u>Los procesos de planificación y de presupuestos</u>	63
1.	El concepto de planificación.....	63
2.	Principios de la planificación.....	65
3.	El proceso de planificación.....	68
a)	Formulación.....	68
b)	Discusión y aprobación.....	69
c)	Ejecución.....	70
d)	Control y evaluación.....	71
4.	Los planes de desarrollo y los presupuestos gubernamentales	72
a)	Contenido de los planes y programas.....	72
b)	Planes de desarrollo globales y sectoriales. Proyectos	74
c)	Los instrumentos globales de la programación.....	76
d)	Los presupuestos económicos nacionales.....	82
e)	Los planes de largo, mediano y corto plazo.....	83
i)	Los diversos tipos de planes.....	83
ii)	El funcionamiento del proceso de elaboración de planes.....	85
III.	<u>Los programas operativos de corto plazo y el presupuesto</u>	89
1.	Relaciones entre políticas, planes y presupuestos de corto plazo.....	90
2.	El presupuesto-programa.....	93
3.	La técnica de la programación presupuestaria.....	94
	Resumen.....	98
	Bibliografía.....	100
<u>Capítulo III</u>		
EXPERIENCIAS EN LA UTILIZACION DEL PRESUPUESTO FISCAL COMO HERRAMIENTA DE PLANIFICACION.....		102-1
a)	El empleo del presupuesto como herramienta de desarrollo en Europa.....	102-1

b) Empleo del sistema de presupuesto por programas en los Estados Unidos.....	102-3
c) Ensayos de utilización del presupuesto como herramienta de planificación de los países poco desarrollados.....	102-7
i) Experiencia de algunos países poco desarrollados del Asia	102-7
ii) Ensayos realizados en África.....	102-14
iii) Experiencias realizadas en América Latina.....	102-22
d) Uso de presupuestos fiscales en algunos países socialistas...	102-34
Resumen.....	102-40
Bibliografía.....	102-42

Capítulo IV

LAS CLASIFICACIONES DEL PRESUPUESTO.....	103
I <u>Clasificación de las cuentas del presupuesto gubernamental....</u>	104
1. Clasificación por instituciones.....	106
a) Descripción del sector gubernamental.....	107
b) Límites y contenidos del sector público.....	110
i) La estructura institucional del sector público....	111
ii) Estructura del sector público desde el punto de vista económico.....	117
iii) Clasificación institucional y territorial del sector público.....	119
iv) Ubicación del sector público dentro de la economía nacional.....	121
c) La estructura del sector público en algunos países latinoamericanos.....	121
2. Clasificación según el objeto del gasto.....	123
a) Esquema básico de clasificación por objeto del gasto..	124
b) Comparación entre las clasificaciones por objeto de gasto utilizadas en América Latina.....	127
3. Clasificación económica de las transacciones del gobierno..	127
a) Esquema modelo de clasificación económica.....	131
b) Esquema de clasificación económica usado en América Latina.....	135
4. Clasificación por funciones.....	140
a) Esquema modelo de clasificación funcional.....	140
b) Comparación entre las clasificaciones funcionales usadas en América Latina.....	141
c) Clasificación sectorial.....	141

	<u>Página</u>
5. Clasificación por programas y actividades.....	150
a) Definiciones.....	150
i) Programas de funcionamiento.....	150
ii) Programas de inversión.....	151
b) Esquemas modelos de clasificación.....	152
II. <u>Clasificaciones combinadas</u>	152
1. Clasificación económico-funcional.....	153
2. Clasificación económico-institucional.....	154
3. Clasificación funcional-institucional.....	155
4. Clasificación institucional-por objeto.....	155
5. Clasificación por objeto-por programas.....	155
6. Clasificación funcional por programas.....	156
7. Clasificación institucional-por programas.....	156
III. <u>Utilización de las clasificaciones presupuestarias</u>	164
1. Usos generales de las clasificaciones.....	164
2. Coordinación entre las clasificaciones presupuestarias y los planes.....	166
IV. <u>Presentación de los presupuestos consolidados del sector público</u>	169
1. Presentación de acuerdo con el enfoque económico.....	169
2. Esquema sectorial.....	170
Resumen.....	189
Bibliografía.....	190

Capítulo V

BASES METODOLÓGICAS DE DIAGNÓSTICO Y PROYECCIONES DEL PRESUPUESTO GUBERNAMENTAL.....		193
I. <u>El diagnóstico del sector gubernamental</u>		193
1. Introducción al estudio del sector público.....		193
2. El análisis global de las finanzas gubernamentales.....		197
3. Análisis sectorial de la actividad gubernativa.....		200
4. Esquema del diagnóstico de las finanzas gubernamentales....		202
II. <u>Las proyecciones de gastos en ingresos del sector público</u>		203
1. Fines de las proyecciones y supuestos básicos.....		203
2. Programación detallada de los gastos.....		206

III.	<u>Preparación del presupuesto de ingresos</u>	211
1.	Las distintas técnicas de cálculo.....	211
2.	Metodología de cálculo de los ingresos gubernativos a base de la evaluación directa.....	215
3.	Proyección del endeudamiento.....	221
	Resumen.....	222
	Bibliografía.....	222

Capítulo VI

	LA TECNICA DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS Y ACTIVIDADES.....	224
I.	<u>Aspectos Generales</u>	224
1.	Definición del presupuesto por programas y actividades....	224
2.	Ventajas del presupuesto por programas y actividades.....	226
3.	Diferencias entre el presupuesto tradicional y el por programas y actividades.....	228
4.	Algunas limitaciones de la técnica del presupuesto por programas.....	231
II.	<u>Clasificación por programas y actividades</u>	233
III.	<u>La medición de Resultados y costos</u>	233
1.	Conceptos básicos para la medición de resultados y costos.	233
2.	Medición de resultados.....	238
3.	Medición de costos.....	247
IV.	<u>La aplicación de la técnica del presupuesto por programas y actividades a las empresas públicas</u>	251
1.	La contabilidad general de la empresa.....	254
	a) Clasificación económica. modo de las transacciones...	254
	b) Clasificaciones utilizadas en algunos países.....	255
2.	La contabilidad de costos.....	255
3.	Aplicación de presupuesto por programas en empresas de fabricación.....	258
	a) Identificación de programas.....	258
	b) Esquema de programas, subprogramas y actividades.....	258
	c) Medición de resultados y determinación de costos.....	264
	d) Presentación por programas.....	266

	<u>Página</u>
4. Aplicación de esta técnica a las empresas de servicios....	266
V. <u>Aplicación a los gobiernos provinciales y locales</u>	269
1. Conceptos generales aplicables a gobiernos estatales o provinciales.....	269
2. Aplicación de presupuestos por programas a los municipios.	270
VI. <u>Implantación de un sistema de presupuesto-programa</u>	271
1. Distintas etapas para la implantación de un presupuesto - programa.....	272
2. Reformas necesarias en el aparato estatal y en el proceso presupuestario.....	273
3. Procedimientos para implantar un presupuesto por programas	276
Resumen.....	277
Bibliografía.....	279
<u>Capítulo VII</u>	
LAS TÉCNICAS DE PROGRAMACION Y CONTROL DE PROCESOS PRODUCTIVOS.....	
1. Generalidades.....	282
2. Nuevos métodos para la planificación de procesos productivos	282
3. Ventajas de los métodos de la línea crítica y de programación, evaluación y revisión.....	284
4. Utilización de computadores electrónicos para la aplicación de estos métodos.....	285
5. Planeación de un proceso productivo. Sus distintas fases....	286
6. El método de la trayectoria crítica.....	290
7. Método de Programación, Evaluación y Revisión (PERT).....	295
8. Importancia de los métodos de trayectoria crítica y de planeación, evaluación y revisión.....	297
Revisión.....	298
Bibliografía.....	299
<u>Capítulo VIII</u>	
ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO - PROGRAMA.....	
I. <u>Conceptos generales</u>	300
II. Normas para la presentación coordinada de un plan de desarrollo sectorial y de los programas del gobierno.....	301
1. Presentación del presupuesto ministerial.....	301
2. Formularios para la presentación del presupuesto ministerial	301
3. Forma de presentación de un presupuesto específico.....	310

	<u>Página</u>
III. La estructura de un programa específico de operación.....	313
1. Partes que integran un programa.....	314
2. Formularios para la presentación de programas.....	320
3. Modelos de presentación de programas.....	328
IV. La estructura de un programa específico de inversión.....	348
1. Normas para la presentación de un programa de inversión...	349
2. Formularios a utilizar.....	351
3. Presentación de los Programas de la Reclamation Bureau de Los Estados Unidos.....	355
4. Presentación de un programa de capital del presupuesto del Paraguay.....	364
5. Esquema de presentación de un programa de capital en el presupuesto.....	369
Resumen.....	373
Bibliografía.....	374
<u>Capítulo IX</u>	
PROCEDIMIENTOS Y ORGANIZACION PRESUPUESTARIAS.....	376
1. Los principios del proceso presupuestario.....	376
2. La etapa de programación del presupuesto.....	379
a) Fijación de niveles de actividad gubernativa.....	382
b) Formulación de programas de trabajo por parte de las unida- des administrativas.....	387
c) Presentación del programa.....	389
d) Formulación de los programas globales y sectoriales.....	390
e) La formulación del presupuesto gubernamental.....	395
3. Discusión y aprobación del presupuesto.....	396
4. Ejecución del presupuesto-programa.....	399
5. Contabilidad del presupuesto-programa.....	403
6. Control del presupuesto-programa pre y postauditoria.....	407
II. <u>La organización presupuestaria</u>	408
1. Aspectos generales	
2. Procedimientos para la coordinación de los procesos de planifi- cación y presupuestos.....	410
3. Organización de la Oficina Central de Presupuestos.....	411
a) División de Programación Presupuestaria.....	411
b) División de Administración Presupuestaria.....	414

	<u>Página</u>
c) División de Organización y Métodos.....	415
4. Organización presupuestaria ministerial.....	415
5. Organización presupuestaria de algunos países latinoamericanos	416
Resumen.....	
Bibliografía.....	419
ANEXOS	
Anexo I. Los sistemas presupuestarios latinoamericanos.....	422
Anexo II. Clasificación institucional del sector público.....	435
Anexo III. Clasificación de los gastos según su objeto.....	442
Anexo IV. La clasificación económica de los ingresos y de los gastos del sector público.....	479
Anexo V. Clasificación de los gastos del sector público por funciones.....	502
Anexo VI. La clasificación sectorial del gasto público.....	513
Anexo VII. Clasificación de los gastos por programas, actividades y proyectos.....	524
Bibliografía General.....	547

INTRODUCCION

En los países de América Latina ha venido aumentando en los últimos años el interés por las técnicas presupuestarias. Muchos gobiernos afrontan delicadas situaciones fiscales y se encuentran ante el imperativo de lograr una mejor asignación a sus recursos con vistas a acelerar su desarrollo, dentro del marco postulado por planes de largo y mediano plazo.

El presupuesto fiscal ha venido a ser descubierto como un instrumento "estratégico" dentro de la organización gubernamental encargada de la política económica; su nivel y composición junto con reflejar las operaciones necesarias para ejecutar las metas de desarrollo de largo y mediano plazo, influyen decisivamente lo que está ocurriendo a corto plazo en los campos monetario, cambiario y fiscal, además de repercutir sobre los aspectos sociales y políticos de la vida de un país.

Este interés por utilizar el presupuesto fiscal dentro de un esquema de propósitos múltiples, ha encontrado apoyo en los estudios e informes que diversos organismos internacionales venían preparando con anticipación. Basta mencionar, por ejemplo, en materia de clasificaciones de las transacciones, la labor de estudio y difusión realizada por la División Fiscal de Naciones Unidas, a través de su Manual para la clasificación de las transacciones del gobierno según su carácter económico y su función, y las experiencias aportadas en los informes de los Seminarios sobre Clasificación y Administración Presupuestaria celebrados en distintos continentes. Ya en el año 1959, el Seminario celebrado en Santiago de Chile recomendó a los países de América del Sur "la adopción de la técnica de presupuesto por funciones y actividades". Recogiendo esta insinuación los gobiernos iniciaron la renovación de las técnicas presupuestarias bajo la orientación del Manual de Presupuestos por Programas y Actividades de Naciones Unidas, y con la colaboración prestada por la asistencia técnica internacional a través de los Grupos Asesores en Planificación del Desarrollo, y con la dictación de numerosos cursos intensivos y especializados por parte del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social.

Los esfuerzos desplegados, han venido siendo examinados en los Seminarios sobre Clasificación y Administración Presupuestaria, realizados en Santiago de Chile en 1962 y San José de Costa Rica en 1963. Cabe destacar que a consecuencia de este último Seminario, todos los años los Directores de Presupuestos de los cinco países del Istmo Centroamericano se vienen reuniendo, en un país distinto, a fin de intercambiar experiencias; la primera reunión de directores de presupuesto se celebró en San Salvador en 1964 y la segunda en Guatemala en 1965. Por otra parte, y para ampliar las bases de la reforma presupuestaria, se reunió en 1964, en desarrollo de acuerdos del Seminario en Santiago de Chile, el Grupo de Trabajo sobre Contabilidad Fiscal Uniforme, en el que se aprobó un Esquema Uniforme de las Cuentas del Sector Público adaptado a los países de América Latina (Doc. ST/ECLA/Conf.17/L.1.Nov.1964). También cabe señalar la valiosa contribución al estudio comparado de sistemas presupuestarios que constituyó el Seminario Interregional en Problemas de Clasificación y Administración Presupuestaria en Países en Vías de Desarrollo celebrado en agosto de 1964, en Copenhague.

Todos estos esfuerzos, han venido cristalizando en orientaciones nuevas y en reformas presupuestarias específicas en numerosos países y en la formación de una nueva mentalidad en torno al uso del presupuesto gubernamental. Inspirados en estas nuevas ideas, se han dictado legislaciones presupuestarias modernas en países como Colombia (Decreto Legislativo sobre Programación Presupuestal N° 1016 de marzo de 1960), Perú (Decreto-Ley Orgánico Funcional N° 14260 de octubre de 1962), Paraguay (Ley Orgánica de Presupuesto N° 845 de septiembre de 1962), Brasil (Ley N° 4320 sobre Normas Generales de Presupuesto y de Contabilidad Pública 1964), Costa Rica (Ley de Planificación N° 3087 del 25 de enero de 1963), Panamá (Decreto-Ley de Planificación N° 12 del 18 de junio de 1959).

El nuevo enfoque surgido entre los estadistas, parlamentarios, administradores y técnicos en general, queda de manifiesto al analizar los planteamientos que se vienen haciendo. Por ejemplo, el Presidente de Ecuador al someter el presupuesto-programa para la vigencia de 1963 expresaba en su Mensaje

"la Proforma Presupuestaria para 1963 está basada en el sistema de Presupuesto por Programas y Actividades, con el objeto no solamente de informar a la Legislatura y al pueblo ecuatoriano, cómo y en qué se está utilizando los ingresos provenientes de la tributación, sino aún más, a fin de procurar un ordenamiento administrativo y hacer posible que los colaboradores de mi Gobierno traten de obtener los máximos beneficios sociales por cada sucre que se gaste o se invierta... El nuevo sistema de Presupuesto implica, por parte del Ejecutivo, la obligación de lograr metas fijadas y por parte de la Legislatura consignar las asignaciones suficientes por programas, pues de otra manera mi Gobierno se vería impedido de ejecutar su programa de acción y la Legislatura imposibilitada de evaluar los resultados finales".

Por su parte, el Congreso de Colombia a través de la Comisión IV estableció al estudiar el proyecto de presupuesto para 1961 que "no vacilemos en calificar tan elevado documento como uno de los más trascendentales que se hayan producido en la historia del país sobre estas materias, por cuanto él significa una orientación clara y objetiva de la política económica y fiscal del gobierno, política que se presenta ahora dentro de una moderna técnica presupuestaria, la del Presupuesto por Programas y Actividades, con una completa separación entre gastos de funcionamiento y gastos de inversión".

El Ministro de Hacienda de Bolivia en el Mensaje presupuestal de 1962 establece que "el presupuesto por programas introducido en 1961 está siendo continuado en 1962. El Presupuesto de 1962 contempla, además, la separación entre egresos de funcionamiento y egresos de inversión".

El Ministro de Hacienda de Venezuela en su exposición de Motivos al Proyecto de Ley de Presupuesto para el ejercicio fiscal de 1963 afirma que éste "se complementará - como el del año precedente - con un Presupuesto-Programa en el cual los recursos se distribuyen no sólo por dependencias administrativas, y objeto del gasto, sino por los distintos programas que lleva a cabo el Gobierno, con señalamiento de las metas que a través de los programas se espera alcanzar".

El Ministro de Hacienda y Crédito Público de Nicaragua señala en su

Exposición presupuestal para presentar el presupuesto de 1964 que "la implantación del Presupuesto por Programas permitirá determinar claramente las metas a lograr en términos cuantitativos como, por ejemplo, alumnos educados, enfermos atendidos, kilómetros de carreteras construidas, hectáreas de tierra sembradas, etc., establecerá los costos de estas realizaciones y responsabilizará a las unidades ejecutoras en el cumplimiento de los distintos programas. Para el logro de los objetivos básicos señalados, se agrupan las distintas labores que cumplen los organismos gubernamentales en categorías de unidades programáticas denominadas programas, sub-programas, actividades, etc., y se presupuesta cada una de ellas de manera que los requerimientos financieros, materiales y de personal queden claramente vinculados a las metas de realizaciones físicas y de volumen de trabajo, dejando asimismo individualizadas las correspondientes unidades administrativas responsables de su ejecución. Es claro que esto conlleve una saludable evolución en la mentalidad de la Administración Pública, la cual deberá actuar, cada vez más, en términos de realizaciones, productividad y eficiencia, en el cumplimiento de sus elevados objetivos."

En una exposición pública, el Ministro de Hacienda de Guatemala, señalaba en 1964 que el presupuesto por programas "es la presentación adecuada del plan que el gobierno se ha trazado para invertir los fondos públicos, durante un año, con el fin de cubrir las necesidades de la comunidad, y un cálculo de los recursos que necesita para ese fin."

En 1965, con motivo de la insurrección de una nueva legislatura, el Presidente de la República de Argentina expresaba que "se había logrado ya para la preparación del presupuesto vigente introducir la clasificación funcional y económica del gasto público y se incorporó como anexo informativo la aplicación de la técnica del presupuesto programa para el sector que abarca el plan de trabajos públicos. Para el presupuesto 1966 se ha de introducir también el presupuesto programa en la parte de gastos corrientes. Durante el año actual se han adaptado las técnicas contables a fin de poder introducir el control trimestral de la ejecución del presupuesto, tanto desde el punto de vista financiero como del

cumplimiento de las metas reales establecidas en el Plan de Gobierno."

En el nivel de los administradores es interesante establecer la reacción observada en varios países. Por ejemplo, los jefes de presupuesto de los ocho Estados del Brasil que integran el Plan Sudene reunidos en un Seminario en la ciudad de Recife en diciembre de 1962 incluyeron entre sus conclusiones finales la declaración de que "estamos convencidos de que la lucha contra el subdesarrollo que aqueja al país, y más particularmente el Nordeste, nuestra región, impone ir, etapa por etapa, venciendo todos los puntos de estrangulamiento que entran nuestro progreso. En lo que atañe a la eficiencia del Sector Público, la reformulación de la técnica presupuestaria tradicional por la introducción de la moderna técnica de Presupuesto-Programa sería un "paso gigante."

Otro caso ilustrativo de esta clase se encuentra en las conclusiones del Seminario para los Jefes de Rama de los Ministerios de Colombia, en 1963, en la que sus miembros acordaron "considerar la técnica del presupuesto por programas como la herramienta más eficaz de programación y ejecución y recomendar la reforma de la actual legislación presupuestaria y fiscal para el logro de su aplicación integral; y establecer a la brevedad posible, en cada Ministerio, sistemas de costos de las actividades y de registro de unidades significativas de resultado por programas."

Entre los economistas y especialistas en desarrollo también se ha acogido favorablemente la idea. Por ejemplo, la Conferencia sobre Inflación y Desarrollo celebrada en Río de Janeiro en enero de 1963 con la participación de un centenar de economistas se estableció que "varios países están en proceso de cambiar sus procedimientos presupuestarios y de adoptar presupuestos por programas y actividades, así como clasificaciones más analíticas, más funcionales y con mayor sentido económico del presupuesto gubernamental, para que pueda ser directamente ajustado dentro del presupuesto nacional."

El pensamiento que se ha venido desarrollando, se ha concretado en experiencias prácticas. Hasta el año 1965 casi todos los países de América Latina, han venido haciendo esfuerzos por modernizar sus

técnicas presupuestarias y realizar una programación de sus presupuestos. Se puede observar, por la experiencia recogida, que los avances en este campo han tenido menos tropiezos que la puesta en marcha de la planificación general, debido en primer término a que se apoya en un mecanismo existente en los gobiernos como es el proceso presupuestario, además se basa en la reasignación de recursos disponibles por gobiernos que absorben normalmente cuotas del 20 al 30 por ciento del producto nacional. Las posibilidades de ejecución de los programas presupuestarios es, también, mayor pues se refieren a un campo donde las decisiones del estado tienen pleno imperio, como es el sector público, existiendo también mecanismos establecidos de contabilidad y control de resultados.

Entre los peligros fundamentales con que se tropieza, cabe citar la magnitud de la crisis financiera por que atraviesan muchos gobiernos, la que puede servir de base a los sectores de la Administración más conservadores para responsabilizar a la programación de los **desequilibrios**.

Pese a los avances logrados en América Latina, aún queda mucho por hacer en campos específicos del instrumento presupuestario, por ello resulta de interés hacer referencia a los avances que deberían impulsarse en el futuro para perfeccionar aún más la herramienta presupuestaria como herramienta de planificación y desarrollo:

1. Para fines de programación y control, es aconsejable extender gradualmente la aplicación de la técnica de presupuestos por programas a todo el sector público. La formulación de un presupuesto combinado único, acompañado de estados consolidados, podría hacerse separando las entidades que prestan servicios que no se transan en el mercado, de aquellos que vendan bienes y servicios en el mercado. Para ello se podría dividir el presupuesto del sector público en:

1. Presupuesto del Gobierno General
 - a) Presupuesto del Gobierno Central.
 - b) Presupuesto de los Organismos Descentralizados.
 - c) Presupuesto de los Gobiernos Locales.
2. Presupuesto de las Empresas Públicas
 - a) Presupuesto de las empresas industriales y comerciales.
 - b) Presupuesto de las empresas financieras.

Estos presupuestos deberían presentarse en un documento integrado, incluyendo los presupuestos respectivos de ingresos.

2. La aprobación reciente de planes de desarrollo en cada uno de los países latinoamericanos, hace necesario establecer una clasificación por sectores de actividad uniforme que permita identificar la estructura de presentación de los presupuestos y la de planes de desarrollo y de inversiones públicas.

Con esta clasificación sería fácil determinar el gasto por sectores, por ejemplo: gasto agrícola o industrial consolidado del sector público y evaluar los programas de cada sector. El grupo de trabajo sobre Contabilidad Fiscal Uniforme reunido en Santiago de Chile en noviembre de 1964, recomendó un esquema modelo que podría servir de base.

3. Es conveniente, además del enfoque sectorial e institucional, la presentación de un corte regional de ingresos y gastos públicos. Esta óptica permitiría estudiar las relaciones fiscales entre centros polarizados y regiones periféricas cuantificándolas convenientemente, de manera de hacer posible una mejor orientación de las inversiones públicas regionales atendiendo a las características de las regiones polarizadas, homogéneas o programadas.

4. La puesta en marcha de los planes de desarrollo y de inversiones, requiere la "presupuestación" de aquellos planes para todo el período de su ejecución.

A fin de asegurar el cumplimiento de dichos planes, en la parte que corresponde al sector público, es recomendable la incorporación en el documento anual, de proyecciones plurianuales del gasto y financiamiento a fin de tener una perspectiva de los compromisos asumidos y garantizar fondos a los proyectos hasta su terminación. Se recomienda que se incorporen a los formularios de peticiones de gastos, las columnas informativas para los años correspondientes.

5. Es conveniente la implantación adaptada de la técnica de presupuestos por programas al presupuesto de ingresos, creando de este modo, un instrumento para dirigir la percepción y fiscalización de los tributos, y para coordinar los efectos del impuesto con los efectos de los programas de gastos,

apreciando así el efecto conjunto de la estructura de ingresos y gastos sobre el nivel de precios, la estabilidad monetaria, la distribución del ingreso y la aceleración del crecimiento.

6. Es indiscutible que la planeación de los procesos para ejecutar y controlar las metas postuladas en los programas presupuestarios son aún muy rudimentarias. Cada país debería estudiar en algunos sectores estratégicos la posibilidad de aplicar métodos adaptados de programación lineal y determinar "el camino crítico" para el cumplimiento satisfactorio de los resultados propuestos, y utilizar además, cuando convenga, el método PERT.

Los métodos mencionados podrían ser aplicados con ventajas en sectores como transportes, proyectos industriales y otros.

7. En este sentido es necesario intensificar los esfuerzos para lograr una reforma contable que haga posible que la contabilidad, tanto presupuestaria como patrimonial, refleje los resultados de los programas y proyectos.

Sería aconsejable la introducción combinada de planes anuales, presupuestos por programas y contabilidad de costos en las empresas públicas.

8. Es conveniente que todos los años se haga, para fines informativos y de coordinación, una consolidación de los presupuestos del sector público de los diferentes gobiernos de los países latinoamericanos, a fin de estudiar la asignación de recursos que se vienen realizando a través del gasto público en cada país, y verificar su contribución al proceso de integración latinoamericano, especialmente en sectores como infraestructura e industrias básicas. En este sentido, los esfuerzos que viene realizando Centroamérica para formular un presupuesto Centroamericano son una auspiciosa experiencia.

9. Se ha podido observar en los países, la necesidad de completar la muy valiosa información que contiene el documento presupuestario por programas, con un análisis económico de la política y programación implicada en dichos presupuestos, haciendo ver los impactos que derivan de la estructura de ingresos y gastos públicos sobre el sistema económico.

Se sugiere que cada país prepare un Informe Económico anual del presupuesto con el propósito indicado adjuntando la información estadística

de base y que las Contralorías preparen sus balances anuales y los informes financieros por programas y clasificados analíticamente en documentos verdaderamente explicativos y accesibles.

10. Los gobiernos del área han hecho valiosos esfuerzos por mejorar la capacitación de su personal técnico en presupuestos. No obstante, como los verdaderos ejecutores de los programas, actividades y proyectos son los ejecutivos del sector público, parece conveniente extender el entrenamiento, a través de mesas redondas, conferencias, cursos, anuales, etc., a los ejecutores de programas y proyectos, capacitándolos para un mejor diseño y programación de metas, de asignación de recursos y de planificación de procesos productivos de servicios y/o bienes.

11. En muchos de los países latinoamericanos, no existe una legislación orgánica presupuestaria que regule el proceso de programación, presentación, aprobación, ejecución y control del presupuesto. Es altamente recomendable la modernización de la legislación presupuestaria, a fin de posibilitar la permanencia y continuidad de las prácticas presupuestarias iniciadas con las reformas emprendidas.

El presente texto sobre Planificación de los Presupuestos Gubernamentales, recoge las experiencias prácticas y las formulaciones conceptuales en torno a las modernas técnicas presupuestales recogidas por el autor en los mismos países que han realizado reformas presupuestarias a partir de 1959, y las sistematiza con fines pedagógicos, para que sirva de documento guía para el entrenamiento de funcionarios encargados del manejo presupuestal. Con este propósito se han incluido, además, numerosos casos ilustrativos, que ayuden a los lectores a apreciar las distintas alternativas posibles en cada caso.

El trabajo se inicia con un capítulo dedicado al examen del papel del presupuesto fiscal en el proceso de planificación. El segundo se ocupa de las relaciones entre el presupuesto y el proceso de planificación. El tercero comprende el estudio de las experiencias concretas realizadas en diversos países. El cuarto versa sobre las clasificaciones del presupuesto, donde se muestran los distintos tipos de clasificaciones de las transacciones

presupuestarias. El quinto se refiere a la metodología del diagnóstico y proyecciones presupuestarias, en el que se hace una presentación de los métodos para determinar los ingresos y gastos públicos. El sexto se ocupa de la técnica del presupuesto por programas y actividades, y en él se explican sus ventajas, clasificaciones y métodos para medir resultados y costos tanto en lo referente al sector gobierno central, como al de empresas públicas independientes. El séptimo se dedica a la presentación de las técnicas de programación de los procesos productivos involucrados en los presupuestos. El octavo se refiere a la forma de estructurar los presupuestos por programas. El noveno está dedicado a presentar aspectos de la administración presupuestaria, y allí se discuten la organización del sistema y los procedimientos de formulación y ejecución de los programas.

El autor debe agradecer la colaboración prestada en la sistematización de algunos materiales incluidos en el presente texto a los señores Walter Hoffman y Roberto Moreno.

Los puntos de vista sustentados en este trabajo acerca de las diferentes materias tratadas no constituyen necesariamente la opinión oficial del Instituto, sino que representan los enfoques que el autor ha querido dar a la exposición.

Capítulo I

LOS PROBLEMAS PRESUPUESTARIOS EN AMÉRICA LATINA

El crecimiento de la población latinoamericana, el proceso de urbanización, la naciente industrialización, los problemas del comercio exterior, y muchos otros aspectos están provocando cambios importantes en el sector público de los países de la región, que tiende a crecer tanto en lo que se refiere al control que ejerce sobre los recursos productivos, como en el número de entidades que lo componen. Ello implica un conjunto de problemas que repercuten sobre el sistema presupuestario de los gobiernos.

En este capítulo se recoge la inquietud con que los países latinoamericanos ven las tendencias que acusan sus presupuestos gubernamentales y la forma como los están abordando al presente y se examinan los cambios principales, que inciden sobre la magnitud y estructura del sector público, las formas y la cuantía del financiamiento, el volumen de los desequilibrios que se están presentando y los métodos de establecer políticas presupuestarias.

1. Cambios en la magnitud y estructura del sector público latinoamericano

Un hecho que se destaca por sobre todos es, sin duda, el crecimiento del sector público en América Latina. En la década de 1950 el sector público en la mayoría de los países experimentó un gran desarrollo, que se manifestó en la expansión de sus gastos y en el crecimiento del aparato estatal, sobre todo en las entidades descentralizadas. Esto se tradujo en una mayor participación del gobierno central y del sector público en su totalidad en el producto nacional.

En los países de más altos ingresos los gastos del gobierno central han sido, en los últimos años, del orden del 16 por ciento en Canadá, 25 por ciento en Estados Unidos, 26 por ciento en Alemania Occidental, 27 por ciento en Austria, 21 por ciento en Bélgica, 25 por ciento en Finlandia, 22 por ciento en Francia, 27 por ciento en Gran Bretaña, 22 por ciento en los Países Bajos, 18 por ciento en Noruega, 23 por ciento en Suecia y 22 por ciento en Nueva Zelanda. Estos porcentajes son más reducidos en los países de ingresos más bajos. Así en África llega al 15 por ciento en Ghana, mientras en Asia, países como Birmania muestran participaciones del 23 por ciento, Ceilán 21 por ciento,

Filipinas 11 por ciento, India 20 por ciento, Iraq 26 por ciento, Israel 30 por ciento y Japón 13 por ciento.

Aunque en América Latina es baja la participación del gobierno central, es alta la del sector público en su totalidad debido al desarrollo de las empresas estatales. En efecto, en Bolivia el gobierno central absorbe 22 por ciento del producto nacional, mientras el sector público total capta 42 por ciento; en Chile las cifras correspondientes son 19 y 30 por ciento; en el Uruguay el sector público absorbe el 38 por ciento; en Colombia el gobierno central el 10 por ciento y el sector público el 16 por ciento; en el Brasil estos sectores captan 10 por ciento y 24 por ciento respectivamente; en Ecuador 11 por ciento y 23 por ciento; en Venezuela 16 por ciento y 32 por ciento; en Costa Rica 12 por ciento y 14 por ciento; en México 10 por ciento y el 18 por ciento y en Argentina 13 por ciento y 28 por ciento, respectivamente. En suma se aprecia que si bien el gobierno central es más bien pequeño, el sector de las empresas públicas, que se ha desarrollado ampliamente, ha hecho crecer la dimensión del sector público en su conjunto. Esto ha ocurrido en casi todos los países latinoamericanos, aunque en distinto grado.

a) Crecimiento de la participación del gasto público en la producción nacional

La participación del gasto público en el producto nacional ha fluctuado en algunos países de América Latina según los movimientos del comercio exterior sin perjuicio de que en otros haya tenido un desarrollo más independiente. Dentro de los países que se encuentran en el primer caso, figura, por ejemplo, Colombia, donde el mejoramiento del comercio exterior entre los años 1950-56 permitió que el sector público aumentara su participación en el producto bruto interno de un 12,5 por ciento en 1950 al 16,6 por ciento en 1956. En cambio, a partir de 1957, la variación de las condiciones del comercio exterior por la crisis del café, la recesión de la economía interna, y la política fiscal de austeridad y estabilización se tradujeron en una menor participación del estado en la economía, reduciéndose la incidencia del gasto fiscal en el producto bruto interno hasta el 14,0 por ciento aproximadamente. Más tarde la participación aumenta nuevamente en 1960, llegando

al 16 por ciento del producto bruto a consecuencia de las mejores condiciones en la colocación del café en el mercado internacional.

En Chile el sector público consolidado gastaba alrededor del 24.6 por ciento del producto nacional bruto en el período 1950-52 y llegó a gastar aproximadamente el 30 por ciento entre 1958-60, gracias a las mayores exportaciones de cobre y a los empréstitos externos recibidos.

En el Ecuador la participación era de 16 por ciento en 1950 y llegó a 23 por ciento en 1961, en gran medida por efecto del mejoramiento de las exportaciones de bananos, café y cacao entre 1950 y 1960. También han influido los préstamos externos recibidos por el gobierno.

En Costa Rica el producto generado por el sector público era de alrededor del 11 por ciento en 1960 y llegó a 14.1 por ciento en 1958, último año sobre el cual se dispone de cifras, lo que se debe en parte al mayor financiamiento obtenido del comercio exterior, sobre todo del café.

En Bolivia se han realizado profundas transformaciones en la estructura del sector público a partir de 1952, cuando el programa del gobierno determinó la nacionalización de las minas de estaño y la reforma educacional. Si se consideran los servicios cooperativos interamericanos que refuerzan el gobierno central, las empresas públicas como la Corporación Minera de Bolivia, los Yacimientos Petrolíferos Bolivianos, la Corporación Boliviana de Fomento y otras entidades de promoción y de seguridad social, se aprecia que la participación del sector público representa 4.35% del PBI. En este caso el crecimiento del sector público fue ocasionado por reformas institucionales y no por la evolución del comercio exterior, la cual por el contrario fue muy desfavorable para el país.

En Venezuela la mayor participación en el producto obedece en gran medida a la posición favorable que el país tiene con la venta de su petróleo en el mercado internacional. La reforma de la ley de impuesto a la renta realizada en 1958 aumentó la participación gubernamental en la industria petrolera lo que permitió tonificar al sector público.

En el Brasil, la participación del sector público en el gasto total subió de 21.5 por ciento en 1950 a 25.8 por ciento en 1960 debido al incremento del costo de la administración, las mayores transferencias y el alto volumen de inversiones emprendidas por el estado.^{1/}

1/ Véase Plan Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social 1963-65, Rio de Janeiro.

Otra forma de medir el aumento del gasto público es relacionarlo con la población a fin de calcular el gasto por persona. En Colombia se observa que el gasto fiscal por persona subió de 209 pesos (de 1958) en 1951 a 289 pesos del mismo año en 1956, para quedar finalmente en 216 pesos en 1959; o sea se está gastando más por persona, para elevar las condiciones de vida en lo que se refiere a educación, salud, vivienda, alimentación, medio de transporte, rehabilitación, sanidad pública, y demás aspectos que propenden al bienestar de la colectividad. En Chile, el gasto por persona aumentó de 129 escudos (de 1960) en 1950 a 208 escudos del mismo valor adquisitivo en 1960.

b) El gobierno como demandante de fuerza de trabajo

En diversos países la expansión del sector público ha ido acompañada de un aumento del personal de la administración pública. Este crecimiento de los cuadros del sector público suele ser inducido por factores de carácter estructural. En efecto, cuando el crecimiento de la población hábil para trabajar excede la capacidad de las actividades económicas (agricultura, construcción, industria, etc.) para absorber mano de obra el gobierno se ve forzado a actuar muchas veces como elemento compensador, o sea la presión por obtener ocupación en la burocracia es una consecuencia de la debilidad del crecimiento económico. Esto ocurre especialmente en los sectores de las clases trabajadoras, que, si no encuentran empleo en el comercio, la banca o la industria, se desplazan irremediamente hacia la administración pública.

En Colombia las clases medias no parecen haberse desarrollado en tan alta proporción como en otros países de América Latina; de ahí que no sea tan pronunciada la presión por obtener ocupación estatal y que el número de empleos haya crecido poco entre 1948 y 1960. En efecto, el número de empleados civiles ha aumentado más en los gobiernos departamentales (21.7%) y en los gobiernos municipales (15.5%), que en el gobierno nacional (1.5%). Según la estadística fiscal, los departamentos ocupaban 39.6 por ciento del personal en 1948-50 y 42.7 por ciento en 1956-57; el gobierno nacional ocupaba en igual período 30.9 y 35.1 por ciento respectivamente; y los municipios 21.5 por ciento y 22.2 por ciento. La estadística anterior no es completa

y sólo sirve para mostrar algunas tendencias pues no incluye el personal militar, ni los obreros ocupados en obras públicas y empresas estatales, actividades éstas de cierto desarrollo en Colombia que absorben considerable mano de obra en las diversas regiones del país.

En Costa Rica el volumen de empleo se duplicó entre 1949 y 1958, al pasar de 15 838 personas en el primer año a 30 508 en el segundo. Estas cifras abarcan el gobierno central e instituciones descentralizadas; en estas últimas el crecimiento fue de 2 251 empleados en 1949 a 7 661 en 1958, (un incremento de 3.4 veces).

En Haití, el gobierno da empleo a 14 050 personas, sin considerar el ejército, ni los organismos autónomos, en que se concentran en educación y salud pública.^{2/}

En Chile trabajaban en el gobierno central 102 067 personas en 1950 y 126 063 en 1960, estimándose que el sector público en su conjunto absorbe no menos de unas 250 000 personas.

Los países con un volumen considerable de empleados públicos son la Argentina con unos 900 000 empleados; Brasil, Venezuela y Uruguay.

Sin embargo, el problema de fondo en lo referente a volumen de personal público no es su cantidad sino el de los propósitos en que se ocupa y del rendimiento en su trabajo. En ese sentido lo que procedería en el futuro es trasladar personal desde los sectores no productivos hacia los frentes de desarrollo.

c) Ampliación de los servicios gubernativos

El gobierno debe responder a las presiones de grupos sociales organizados y de mecanismos legales establecidos, para distribuir sus gastos entre los servicios que presta. Estos últimos se clasifican en servicios generales, servicios sociales y servicios económicos. Entre los servicios generales destacan por su importancia los destinados a la defensa nacional; entre los sociales los de educación y salud pública, y entre los económicos los relativos a obras públicas.

Por la escasa información disponibles, sólo se comentarán los gastos mencionados, advirtiendo que un análisis basado en cifras incompletas sólo

^{2/} Informe de la misión conjunta OEA-CEPAL-BID en Haití 1962 (mimeografiado)
p. 87.

tiene un valor relativo. En el cuadro 1 aparece la relación entre el gasto en defensa, educación y salud, y el producto bruto interno de los países, clasificados según su ubicación geográfica en América Latina.

Cuadro 1

AMÉRICA LATINA: PARTICIPACION DE LOS GASTOS FISCALES EN DEFENSA, EDUCACION Y SALUD PUBLICA EN EL PRODUCTO BRUTO INTERNO
(Gastos del gobierno central, excluyendo amortizaciones, como porcentaje del producto bruto interno. Cifras de 1958-60)

	Defensa	Educación	Salud Pública
<u>Países del cono sur</u>			
Argentina	2.6	1.5	0.4
Chile	2.5	2.7	1.6
<u>Países del Pacífico</u>			
Perú	3.2	1.6	0.8
Ecuador	2.3	1.4	0.3
Colombia	1.2	0.7	0.5
<u>Países del Atlántico</u>			
Venezuela	2.5	2.0	0.0
Brasil	2.8	2.3	1.4
<u>Países de América Central</u>			
Costa Rica	0.5	3.3	0.3
Guatemala	1.5	0.0	0.0
Honduras	1.3	1.2	1.1
Panamá	0.0	3.4	3.4
<u>Países de América del Norte</u>			
México	0.8	1.3	0.5

Fuente: Cifras de Naciones Unidas, Statistical Year-Books y National Accounts Statistics. Tomadas de John Adler, Los gastos fiscales y el desarrollo económico (Doc. C/PF-DB-10T. ST/O) 1962

Los países considerados en el cuadro 1, en promedio tienen un gasto de defensa equivalente al 1.8 por ciento del producto bruto interno, contra

0,8 por ciento de América Central y México.^{3/} En muchos casos, la mayor participación de los gastos en defensa coincide con una menor cuota para educación, mientras en otros, como en Costa Rica, Panamá y México, la reducción de los gastos de esta clase ha permitido ampliar los correspondientes a la enseñanza.

Con lo que toca a los gastos en educación, los países que muestran un porcentaje más elevado son Chile (2,7 por ciento de producto bruto interno), Costa Rica (3,3 por ciento) y Panamá (3,4 por ciento) y los que muestran un coeficiente menor son la Argentina (debido a la descentralización de estos gastos), el Perú, Honduras y el Ecuador (todos con menos del 2 por ciento). Por su parte, los porcentajes dedicados a salud pública son muy reducidos.

3/ Se estima que el mundo entero está gastando alrededor de 120 000 millones de dólares al año en armamentos para sostener una situación de paz armada. El informe de Naciones Unidas titulado Consecuencias económicas y sociales del desarme (1962) establece que el gasto mencionado equivale al 8 por ciento de la producción anual de todo el mundo y constituye al menos las dos terceras partes del ingreso nacional de todos los países subdesarrollados del mundo. En suma, equivale al valor del comercio de exportación anual de todo el mundo en toda clase de bienes y corresponde a la mitad de todos los recursos que cada año se destinan a la capitalización. Por otra parte, la cantidad de personas que pertenece a las fuerzas armadas en el mundo llega actualmente a 20 millones de personas, sin incluir la mano de obra ocupada en las fábricas que producen armamentos o materias primas estratégicas. Aunque las fuerzas armadas están repartidas por todas partes del mundo, el gasto militar está concentrado en pocos países. Se calcula que el 85 por ciento de los gastos militares es aportado por siete países: Estados Unidos de Norteamérica, Canadá, la República Federal de Alemania, Francia, la Unión Soviética y la República Popular de China y Gran Bretaña. Se ha calculado que el mundo gasta 14 millones de dólares en armamentos en cada hora, o sea 336 millones de dólares en un día y 120 millones de dólares en un año. En comparación se considera que en promedio los habitantes del mundo subdesarrollado ganan entre 100 y 200 dólares por persona al año.

Es interesante señalar la importancia relativa de cada tipo de gasto en el total de egresos del gobierno central, a fin de apreciar la gravitación que ellos tienen en los presupuestos fiscales propiamente dichos. El cuadro 2 muestra la participación de los gastos en defensa, educación, seguridad social (incluye salud pública y previsión social), y obras públicas en el total de gastos. Este conjunto absorbe entre el 50 por ciento y 80 por ciento del total, y es por lo tanto representativo de la orientación de los gastos.

Los porcentajes correspondientes a obras públicas son, en general, más elevados que los de educación, y en algunos casos que los de defensa. Esta

Cuadro 2

AMERICA LATINA:^{a/} COMPOSICION FUNCIONAL DE ALGUNOS GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL

(Porcentaje sobre el total de gastos del gobierno central excluyendo amortizaciones)

Países	Obras Públicas	Educación	Seguridad Social	Defensa Nacional
<u>Países del cono sur</u>				
Argentina (1964)	25.7	12.8	9.0	16.7
Bolivia (1961)	17.5	23.6	17.7	13.3
Chile (1961)	17.4	15.7	10.3	11.6
<u>Países de Pacífico</u>				
Perú (1959)	12.5	10.6	3.2	16.7
Ecuador (1962)	16.1	12.9	6.2	20.5
Colombia (1962)	30.0	14.4	6.4	9.7
<u>Países del Atlántico</u>				
Venezuela (1962)	40.8	11.7	...	11.3
Brasil (1962)	...	13.8	...	10.7
<u>Países de América Central</u>				
Guatemala (1962)	15.5		-25.4	10.5
El Salvador (1960)	17.9	16.5	10.4	8.9
Honduras (1960)	...	18.3	6.2	10.0
Costa Rica (1961)	...	27.8	14.4	3.9
Panamá (1962)	...	18.6	12.9	0.0
<u>Países del Caribe</u>				
<u>América del Norte</u>				
México (1961)	...	20.2	13.0	10.6
Haití (1962)	8.4	10.2	11.0	20.7

Fuente: Naciones Unidas, Statistical Year Book, diversos años.

^{a/} Excepto Cuba.

Si se exceptúa el renglón de transporte, base de infraestructura indispensable para alcanzar un ritmo de desarrollo adecuado, la situación en América Latina en lo que se refiere a otros gastos es precaria, como ocurre con los de educación y salud.

Con respecto a los gastos en enseñanza y a los esfuerzos que se vienen realizando en América Latina, la CEPAL^{4/} en un informe reciente señaló que "el bajo nivel de educación de las poblaciones latinoamericanas se pone en manifiesto en la elevada proporción de población analfabeta. En este aspecto las cifras correspondientes a 1950 o alrededor de esa fecha continúan siendo ilustrativas de la situación actual, no obstante los progresos obtenidos en muchos países de la región.^{5/} No es raro encontrar países latinoamericanos en los en los que por entonces la proporción de analfabetos con respecto a la población de 15 y más años de edad era de 40, 60 y hasta 90 por ciento. Sin embargo, hay también otros donde el índice correspondiente arroja proporciones mucho más bajas y comparables a la de los países meridionales de Europa. Véase el cuadro 3. En las zonas rurales las proporciones son mucho más elevadas y de hecho - a excepción de Venezuela - existe una estrecha correlación entre el grado de urbanización y el nivel de alfabetización, lo que es consecuencia de las mayores facilidades que las ciudades ofrecen en este aspecto..."

"Las dos últimas columnas del cuadro 3 muestran que el esfuerzo económico de los países latinoamericanos en materia educativa es inferior al de las naciones que disponen de un ingreso más elevado. Así, por ejemplo, mientras en estos países el sector público destina a educación de 40 a 140 dólares por habitante, en los países latinoamericanos pueden encontrarse cifras de 10 a 5 dólares e incluso menores, sobre todo en aquellos que tienen los ingresos más bajos de la región. Tomando la proporción entre los recursos asignados

4/ Véase El desarrollo económico de América Latina en la Postguerra (Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 64.II.G.6) pp. 61 y 62

5/ "Los datos relativos a censos más recientes muestran que las tasas de analfabetismo han pasado para el total y con los límites inferiores de edad correspondientes, de 20 a 16 en Chile, de 30 a 22 en Panamá, de 65 a 47 en Honduras. Según estimaciones oficiales habría descendido en Colombia a 30 por ciento (Plan General de Desarrollo) y en Cuba a 4 por ciento (Informe de la Comisión Nacional de Alfabetización y el Ministerio de Educación)."

Cuadro 3

AMERICA LATINA e./: DISTRIBUCION FUNCIONAL DE LOS GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL

(Porcentajes)

Funciones	América del Sur										América Central						Caribe		
	Argen- tina (1961)	Bra- sil (1966)	Boli- via (1963)	Chile (1963)	Colom- bia (1963)	Ecua- dor (1964)	Para- guay (1964)	Perú (1961)	Uru- guay (1955)	Vene- zuela (1960- 1961)	Costa Rica (1964)	El Sal- vador (1965)	Guate- mala (1965)	Honda- ras (1965)	Nica- ragua (1965)	Pana- má (1963)	Méxi- co (1959)	Rep. Domi- cana (1964)	Haití (1959- 1960)
1. Servicios económicos	26.9	40.4	12.1	29.4	24.1	43.4	23.0	9.0	13.0	32.5	14.1	20.6	29.2	30.9	30.4	26.6	45.6	21.4	23.4
a) Agricultura	1.9	6.3	1.9	5.3	3.5	12.5	1.7	2.8	...	10.0	1.5	10.0	5.8	7.7	5.4	4.7	7.8	6.9	5.6
b) Minería	0.9	-	0.2	0.1	2.2	-	...	...	...	...	-	-	-	...	...	...	...	...	...
c) Energía	1.9	11.4	...	2.4	2.2	1.1	...	0.4	...	...	1.3	-	3.4	-	0.9	...	2.3	...	...
d) Industria manu- facturera	2.6	7.8	...	2.9	0.9	0.8	4.8	0.4	...	0.6	0.3	4.3	-	0.4	0.1	...	12.8	0.4	...
e) Transporte y comu- nicaciones	19.4	11.2	10.0	18.7	17.5	18.5	15.0	3.7	4.9	12.1	11.0	5.5	17.6	21.9	22.0	17.4	16.7	11.4	6.4
f) Otros	0.2	3.7	-	-	-	10.5	1.5	1.6	8.1	9.8	-	0.8	2.4	0.9	2.0	4.5	6.0	2.7	11.4
2. Servicios sociales	39.3	26.3	41.0	39.3	26.1	18.6	21.0	34.8	47.4	25.3	52.1	46.7	30.7	35.9	29.9	38.8	18.0	24.3	20.1
a) Educación y cultu- ra	9.0	9.9	25.0	13.5	12.6	14.3	15.0	22.9	16.9	8.3	28.9	21.5	14.0	22.8	16.1	20.6	10.6	13.6	9.0
b) Salud pública	1.9	6.5	4.3	11.1	11.8	3.4	5.5	5.2	30.1	7.8	5.6	10.0	10.0	5.9	4.0	12.0	3.8	6.2	9.9
c) Previsión social	24.5	9.9	11.7	10.4	0.9	0.0	0.0	0.5	7.1	8.0	9.8	4.9	3.9	7.0	6.2	3.6	3.5	1.2	1.2
d) Otros	3.9	3.1	-	4.3	1.7	-	0.5	6.3	0.4	2.1	9.5	5.4	1.8	3.3	2.8	-	-	1.0	-
3. Defensa y seguridad	17.4	17.3	26.3	16.2	23.5	16.1	30.0	30.7	15.5	9.9	8.0	11.7	14.5	11.7	15.5	7.3	6.3	30.0	23.8
a) Policía y justici- a	1.5	2.1	8.1	5.9	12.5	3.6	12.0	10.6	...	2.9	8.0	7.2	6.2	2.8	7.5	7.3	...	10.4	3.8
b) Defensa nacional	15.9	15.2	18.2	10.3	11.0	12.5	18.0	20.1	...	7.0	-	4.5	8.3	8.9	8.0	-	...	19.6	20.6
4. Administración general	12.4	13.3	14.6	6.9	16.8	6.3	8.0	7.8	9.8	9.5	9.8	16.5	12.5	9.9	19.5	10.8	7.6	12.3	13.6
5. Servicios financieros	4.0	2.7	6.0	10.2	9.5	15.6	18.0	17.7	14.3	22.8	16.0	4.5	13.1	11.6	4.7	16.5	22.1	12.0	18.5
a) Deuda pública	3.7	-	4.8	10.2	9.5	15.6	5.5	...	...	12.3	15.9	4.4	13.1	11.6	4.4	...	22.0	0.4	...
b) Otros	0.3	2.7	1.2	-	-	-	12.5	...	...	10.5	0.1	0.1	-	-	0.3	...	0.1	11.6	...
Variaciones de caja				-2															
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Cifras básicas tomadas de cálculos oficiales de cada país.

g/ Excepto Cuba.

En el Uruguay, Argentina, el Perú, Chile y los países centro-americanos se observa una elevada cuota de gastos sociales, debido al volumen que tienen los gastos en educación y previsión social. También Bolivia acusa un elevado nivel de gasto de esta clase, por el nivel del gasto en enseñanza y previsión. En cambio, es reducida la cuota que alcanzan estos gastos en Haití, el Paraguay, Colombia, República Dominicana, México y Ecuador.

Los gastos en servicios económicos son particularmente elevados en Brasil, México, Venezuela, Ecuador, Chile y Colombia, a consecuencia de una deliberada política de promoción del desarrollo económico. En cambio, son bastante reducidos en Perú, Paraguay, Uruguay, Bolivia y Costa Rica.

Los gastos no clasificables corresponden en gran medida al servicio de la deuda pública. En casi todos los países este renglón es elevado por efecto de la financiación de parte de los gastos con préstamos externos.

Pareciera ser que a medida que un país ha elevado su ingreso (como es el caso de países como Argentina, Brasil, México y Venezuela) logra captar un mayor volumen de ingresos, los cuales en proporción creciente van orientándose hacia fines de desarrollo, impulsando así nuevos niveles de ingreso. Se forma un especie de círculo en virtud del cual, el gobierno pasa a constituirse en un mecanismo automático de desarrollo. Los países con menor ingreso, en cambio, apenas alcanzan a financiar los órganos del estado y los servicios de seguridad, lo que debilita su posibilidad de acelerar el crecimiento de sus gastos en desarrollo económico y social.

d) Distribución institucional de los gastos del sector público

El gasto público que se canaliza hacia el cumplimiento de las distintas funciones del estado se concreta en la ejecución de programas, actividades y proyectos, y se realiza a través de la organización institucional del sector público. En América Latina se tiende hacia la descentralización del gasto público.

En el Ecuador, por ejemplo, el gobierno central sólo gasta el 40 por ciento de los gastos consolidados del sector público, en tanto que a las entidades autónomas corresponde el 42 por ciento, a los gobiernos provinciales el 1 por ciento y a los municipios al 18 por ciento. En Bolivia, el gobierno

central gastaba en 1958 el 22.2 por ciento, las entidades independientes el 14.3 por ciento, los gobiernos locales el 2.2 por ciento y las empresas públicas el 61.3 por ciento, debido esto último a la gravitación que ejercen empresas como la Corporación Minera de Bolivia y Yacimientos Petrolíferos Bolivianos.

En Chile, el gobierno general gastaba en 1959 alrededor del 61.8 por ciento y las empresas públicas el 35.9 por ciento de los egresos consolidados del sector público. El gobierno central gastó el 34.3 por ciento, las instituciones descentralizadas el 6.5 por ciento; las entidades de previsión el 21.9 por ciento y los municipios el 2.1 por ciento. Dentro de las empresas, las de transportes gastaron el 13.3 por ciento y las industriales el 7.5 por ciento, las de electrificación el 6.3 por ciento. En 1950, el gobierno general gastaba el 74 por ciento, las empresas públicas el 25.8 por ciento.

En Costa Rica se ha producido un cambio en la importancia relativa de los sectores gubernamentales. En 1950-54 el gobierno central gastaba el 68 por ciento de los egresos totales y en 1954-58 el 61 por ciento; por su parte, las entidades descentralizadas absorbían 27 por ciento en el primer período y 34 por ciento en el segundo. Los municipios gastaban el 5 por ciento restante. Como se ve, en este país el gasto está más centralizado que en los mencionados anteriormente.

En México el gobierno general gastaba en 1958 el 61.4 por ciento de los gastos combinados del sector público y dentro de él la Federación el 46.8 por ciento, el distrito federal el 5.1 por ciento; los estados y territorios 7.1 por ciento; y los municipios el 2.4 por ciento. Entre tanto, las entidades descentralizadas y empresas públicas gastaban el 38.6 por ciento, lo que revela el grado de descentralización del gasto.

En Colombia se observan tendencias parecidas. En este país el gobierno central, aunque aparentemente ha expandido sus gastos presupuestarios, ha ido cediendo importancia, a través de crecientes transferencias a los institutos descentralizados, departamentos y municipios. Desde 1951 hasta 1954, el gobierno central gastaba alrededor del 46 por ciento del total de gastos consolidados. A partir de 1955 comienzan a robustecerse los institutos descentralizados, que subieron de un 14.8 por ciento en 1954 a un 19.1 por ciento en 1959. El gobierno central gastaba en promedio en 1950-52 el

43.3 por ciento, crecía hasta 1954-56 al 45.3 por ciento y reducía su participación al 37.0 por ciento en 1958-60. Por su parte, los institutos descentralizados que participaban en 14.8 por ciento en 1950-52 llegaban a obtener en 1958-60 el 17.3 por ciento, lo que refleja la importancia adquirida por este sector institucional. De acuerdo con las cifras disponibles, los gobiernos departamentales también han visto incrementada su participación relativa en el gasto total. En 1950-52 gastaban el 15.8 por ciento mientras en 1958-60 sus egresos llegaron al 17.0 por ciento. De la misma manera ha acontecido con los gobiernos municipales, aunque su participación ha subido en forma más lenta: de un 11.5 por ciento en 1950-52 ha aumentado al 12.6 por ciento en 1958-60. Con respecto a las empresas públicas, se observa un aumento más débil: de un 15.2 por ciento en 1950-52 a un 16.3 por ciento en 1958-1960.

Las tendencias anteriores muestran un proceso de descentralización y desconcentración de los gastos del sector público en América Latina, que es el fruto del propio desarrollo económico de los países. La necesidad de ampliar las instalaciones de acueductos, alcantarillados, viviendas, energía eléctrica, aeropuertos, ferrocarriles y demás obras básicas ha determinado el desarrollo de gran número de institutos nacionales descentralizados. Estos están libres de trabas burocráticas y tienen, por consiguiente, más expedición ejecutora, habiéndoles cedido el gobierno central crecientes aportes para ayudar a su financiamiento. Igualmente, el aumento de los gobiernos provinciales implica una forma de desconcentrar territorialmente el gasto público. Los gobiernos municipales, por su parte, han llegado a ser muy numerosos en muchos países debido a la tendencia en algunos de ellos a fortalecer las autoridades comunales.

e) Evolución de los gastos de inversión

En los países poco desarrollados es tarea del estado la formación del capital social básico o de infraestructura para crear las bases de la industrialización. La magnitud del esfuerzo que en este sentido hacen las economías atrasadas se refleja en gran medida en la tasa de inversiones. Conviene hacer algunos comentarios sobre esta materia. Para ello se utilizan cifras de Naciones Unidas sobre la formación interna bruta de capital, niveles de

ahorro y depreciación, y el papel que ha correspondido al sector público en la formación de ahorros. Con respecto al esfuerzo de inversión que hacen los gobiernos latinoamericanos véase el cuadro 4.

Cuadro 4

AMERICA LATINA: DISTRIBUCION ECONOMICA DE LOS GASTOS DEL SECTOR
PUBLICO EN PAISES SELECCIONADOS
(Porcientos)

Conceptos	Argentina (1958)	Brasil (1960)	Bolivia (1961)	Chile (1964)	Colombia (1960)	Ecuador (1964)	Paraguay (1963)	Perú (1961)
<u>Gastos corrientes</u>	<u>70.6</u>	<u>78.0</u>	<u>76.9</u>	<u>63.7</u>	<u>55.2</u>	<u>74.3</u>	<u>62.8</u>	<u>75.6</u>
Consumo	44.9	54.8	66.9	37.2	45.1	54.3	51.9	64.6
Transferencias	31.7	23.2	10.0	26.5	10.1	19.8	10.9	11.0
<u>Gastos de capital</u>	<u>23.4</u>	<u>22.0</u>	<u>23.1</u>	<u>26.3</u>	<u>44.8</u>	<u>25.9</u>	<u>37.2</u>	<u>24.4</u>
Inversión real	....	...	23.3	21.8	...	20.2	18.1	14.2
Inversión financiera	....	...	...	8.9	...	5.7	13.8	1.8
Transferencias	....	...	...	5.6	...	...	5.3	8.4
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: cifras oficiales

El país que tiene la más alta tasa de inversiones es Venezuela que capitaliza el 27 por ciento del producto interno bruto. Esta inversión se financia con igual cuota de ahorro, pero un 8 por ciento se destina a depreciaciones, lo que determina un ahorro neto de 19 por ciento. El ahorro interno neto es del 35 por ciento, siendo el 3 por ciento restante ahorro externo, y es aportado en un 10 por ciento por el gobierno, quedando el 6 por ciento restante a cargo del sector privado. El gobierno central invierte, al efecto, entre el 30 y 35 por ciento de sus gastos en bienes de capital, dejando para transferencias el 31 por ciento y a consumo el 36 por ciento.

En la Argentina, el ahorro total alcanza al 20 por ciento del producto interno bruto, pero la depreciación reduce el ahorro neto al 10 por ciento, siendo el ahorro interno del 8 por ciento. Una parte del ahorro es aportado por el gobierno, ya que el sector público consolidado contribuye a la inversión con más del 23 por ciento de sus gastos, dejando un 45 por ciento para consumo y transfiere un 30 por ciento aproximadamente, en especial como subsidio a los precios del transporte.

Costa Rica ahorra también un 20 por ciento de su producto interno bruto, pero las depreciaciones llegan al 5 por ciento solamente lo que permite un ahorro neto del 15 por ciento. De este total el 11 por ciento es ahorro interno, siendo aportado por el gobierno un 4 por ciento y por el sector privado un 7 por ciento. Aquí el esfuerzo del estado es menor que el privado, lo que se expresa en un gasto en inversión del sector público de sólo el 13 por ciento.

En Colombia, el ahorro llega al 18 por ciento, con una depreciación del 9 por ciento quedando otro tanto para inversión neta. El ahorro interno neto es del 9 por ciento que es aportado en 4 por ciento por el gobierno y en un 5 por ciento por el sector privado. El gobierno invierte alrededor del 40 por ciento de sus gastos, cuota que cubre tanto la inversión neta como la depreciación. En Colombia, las transferencias son de escasa importancia (10 por ciento) debido al poco desarrollo del sistema previsional y a la controlada política de subsidios.

En el Brasil, el ahorro bruto total llega al 16 por ciento, y la depreciación es del 5 por ciento, lo que reduce el ahorro neto a 11 por ciento. Internamente el ahorro generado es del 10 por ciento y es aportado en un 3 por ciento por el gobierno y en 7 por ciento por el sector privado. Los gastos del sector público en inversión son de alrededor del 27 por ciento, del gasto total debido al peso que tienen las transferencias para subvencionar precios y gastos locales. (23 por ciento).

El Ecuador ahorra el 14 por ciento, pero su depreciación disminuye el ahorro neto al 9 por ciento del cual un 8 por ciento es ahorro interno, contribuyendo a sustentarlo el gobierno con un 4 por ciento y el sector privado con 5 por ciento, igual que en el caso Colombiano. El sector público ha invertido el 26 por ciento de sus gastos consolidados en inversión neta y depreciaciones, transfiere en forma de subsidios el 20 por ciento y consume el 54 por ciento.

En Chile, en cambio, el ahorro total llega al 10 por ciento del producto bruto interno, y una depreciación del 7 por ciento reduce el ahorro neto al 3 por ciento. De ese 3 por ciento un 2 por ciento es financiado con ahorro externo de manera que el ahorro interno neto es sólo del 1 por ciento. Este porcentaje y parte del externo se canalizan por vía fiscal, de manera que el aporte del sector privado resulta bastante reducido. El sector público ahorra

un 36 por ciento (incluyendo préstamos), pero de este porcentaje sólo el 22 por ciento de los gastos consolidados constituye formación de capital fijo, y una parte considerable de él va a depreciaciones. Un peso considerable tienen las transferencias, que son subsidios de provisión y de precios. Este es un esquema de economía estancada, en la cual el esfuerzo de inversión se utiliza principalmente para conservar el capital social, por vía estatal.

En general, se observa en los diversos países de que se dispone de información, un esfuerzo de inversión estatal importante. En el caso del sector público se puede apreciar que la tasa de inversión real alcanza aproximadamente a un 20 por ciento del total del gasto consolidado. (Véase el cuadro 4). En el presupuesto del gobierno central, la tasa de inversión real es más variada, debido a que en muchos países la inversión se realiza a través de las entidades descentralizadas por lo que no figuran en el presupuesto. (Véase el cuadro 5) Los países que realizan mayor inversión real por la vía fiscal son Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay, Guatemala, Nicaragua y Panamá. Entre los que acusan tasas más reducidas figura Bolivia, Perú, Costa Rica y El Salvador. En los primeros países mencionados, es el gobierno central el que construye las obras públicas y de energía; y en los segundos parte de estas inversiones han sido descentralizadas.

2. Los problemas del financiamiento del sector público

Como se comentó anteriormente, el desarrollo del gasto público ha sido posible en varios países gracias a la influencia de ciertos factores que han actuado en el sistema financiero del país, especialmente provenientes del sector externo. Por lo general, el incremento del valor de las exportaciones es el que ha influido en la activación general del sistema económico e impulsa la industrialización permitiendo una mayor captación de recursos por el Estado.

a) Incidencia de los ingresos públicos

La incidencia de la tributación sobre la economía debe ser examinada atentamente, pero no es posible progresar mucho en profundidad debido a la pobreza de la información estadística en los países latinoamericanos. En la mayoría de ellos la carga fiscal es reducida lo que contrasta con la situación en los países desarrollados, donde la cuota captada del ingreso nacional neto fluctúa entre el 25 por ciento y el 35 por ciento.

Cuadro 5

AMERICA LATINA: DISTRIBUCION ECONOMICA DE LOS GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL

(Porcentajes)

Descripción	América del Sur									América Central					
	Argen- tina 1961	Bra- sil 1964	Boli- via 1964	Chile 1963	Co- lom- bia 1964	Ecu- dor 1964	Para- guay 1963	Perú 1963	Vene- zuela 1960- 1961	Costa Rica 1965	El Sal- vador 1965	Guate- mala 1965	Hondu- ras 1965	Nica- ragua 1965	Pana- má 1963
<u>Gastos corrientes</u>	<u>78.8</u>	<u>74.0</u>	<u>93.9</u>	<u>68.5</u>	<u>70.8</u>	<u>79.7</u>	<u>64.7</u>	<u>71.4</u>	<u>55.3</u>	<u>74.7</u>	<u>71.3</u>	<u>53.1</u>	<u>70.3</u>	<u>62.1</u>	<u>62.7</u>
Consumo	41.4	36.4	71.9	29.8	42.7	37.2	51.5	46.6	36.3	54.1	52.3	49.4	57.0	50.9	48.8
Transferencias	37.4	37.6	22.0	38.7	28.1	42.5	13.2	24.8	19.0	20.6	19.0	8.7	13.3	11.2	13.9
<u>Gastos de capital</u>	<u>21.2</u>	<u>26.0</u>	<u>6.1</u>	<u>31.5</u>	<u>29.2</u>	<u>20.3</u>	<u>35.3</u>	<u>28.6</u>	<u>44.7</u>	<u>25.3</u>	<u>28.7</u>	<u>41.9</u>	<u>29.7</u>	<u>37.9</u>	<u>37.3</u>
Inversión real	19.6	17.2	2.1	22.8	16.0	10.5	16.7	9.0	15.1	7.6	8.1	20.9	17.7	28.8	20.5
Inversión financiera	1.6	1.0	1.1	0.9	-	9.3	11.7	0.8	1.5	12.5	3.1	11.0	8.1	3.8	...
Transferencias	-	7.8	2.9	7.8	13.2	0.5	6.9	18.8	28.1	5.2	17.5	10.0	3.9	5.3	16.8
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Cifras básicas tomadas de informes oficiales de cada país.

La carga fiscal expresada como porcentaje del ingreso nacional neto, registra marcadas variaciones entre los países latinoamericanos. (Véase el cuadro 6)

Cuadro 6

AMERICA LATINA: CARGA FISCAL SOBRE EL INGRESO NACIONAL NETO
(Porcientos del ingreso fiscal corriente sobre el ingreso nacional neto)

	Porcientos
<u>Países del cono sur</u>	
Argentina	24.0
Chile	18.0
<u>Países del Pacífico</u>	
Perú	19.5
Ecuador	22.0
Colombia	14.0
<u>Países del Atlántico</u>	
Venezuela	27.0
Brasil	23.5
<u>Países de América Central</u>	
Guatemala	16.0
Costa Rica	16.0
El Salvador	13.5
Honduras	11.0
Panamá	15.0
México	14.0

Fuente: Cifras tomadas de publicaciones oficiales y presentadas al Seminario de Política Fiscal en el documento La capacidad fiscal de países en desarrollo (Doc. CPF-DS-1), Santiago.

La magnitud de la carga fiscal no es necesariamente una función directa del grado de desarrollo de los países, ya que el sector externo suele deformar grandemente la magnitud de la misma. Por ejemplo, en el caso de Venezuela los impuestos al petróleo elevan considerablemente el volumen de los ingresos fiscales; si se excluye la tributación al petróleo, sector que contribuye con dos tercios del ingreso nacional, la carga fiscal se reduce al 12 por ciento. Lo mismo ocurre en Bolivia, donde la minería del estaño y el petróleo, aportan un alto porcentaje del ingreso nacional;

si se eliminan las rentas de estas actividades, que están nacionalizadas, los ingresos fiscales se reducen a menos de 10 por ciento. También se reducirán en Chile las cargas fiscales, aunque en márgenes menores, si se excluyen los tributos a las empresas extranjeras del cobre.

b) Regresividad del sistema tributario

Es conveniente examinar la estructura de los ingresos gubernamentales a fin de conocer mejor la incidencia de la carga fiscal sobre cada uno de los sectores. Como no se dispone de estadísticas adecuadas en esta materia, sólo se hará un análisis aproximado que ilustre en términos generales la situación de los países latinoamericanos de que se tiene información.

El cuadro 7 resulta interesante para hacer este examen. Se presentan en él separados los ingresos provenientes del comercio exterior - incluyendo exportaciones e importaciones - de los ingresos proporcionados por el sector interno, divididos estos en ingresos generados por el impuesto a la renta, a la propiedad, a las transacciones y varios, entre los que se incorporan los derechos por la venta de ciertos servicios.

Pueden observarse algunas similitudes entre la estructura de ingresos corrientes de la Argentina y Chile (excluyendo las imposiciones sociales). En el caso de Chile aparece reducida la carga fiscal del sector interno debido a que no se consideró como impuestos a la exportación los tributos que gravan los ingresos de las empresas exportadoras de cobre, que aparecen incluidos en el impuesto a la renta. En ambos países, es más elevada la proporción de los impuestos indirectos, pero esto no mide en sí misma la regresividad pues algunos pocos impuestos al consumo son pagados por los estratos sociales más pudientes y algunos impuestos a la renta, especialmente la categoría que grava los sueldos y salarios son, en realidad, de carácter regresivo. Con todo, en las condiciones inflacionarias en que se desenvuelven ambos países, la casi totalidad de los impuestos, sean directos o indirectos, se trasladan a los consumidores, y tienen carácter regresivo.

En el caso de Perú, Ecuador y Colombia es elevada la tributación sobre el sector externo. En el primer país, el mejoramiento del comercio exterior

Cuadro 7

AMERICA LATINA: COMPOSICION DE LOS INGRESOS CORRIENTES, 1959

(Porcentajes sobre el ingreso nacional neto)

	Total ingre- sos fisca- les	Sector interno					Sector externo		
		Total	Renta	Pro- pie- dad	Tran- sac- cio- nes	Otros	Total	Impues- tos ex- porta- ciones	Im- pues- tos impor- tacio- nes
<u>Países del cono sur</u>									
Argentina	24.0	18.4	4.4	2.0	6.1	5.9	5.6	2.3	2.8
Chile	18.0	15.4	5.2	1.5	6.0	2.7	2.6	-	2.6
<u>Países del Pacífico</u>									
Perú	19.5	12.6	3.8	-	4.0	4.8	6.9	2.5	4.4
Ecuador	22.0	15.3	1.8	0.6	3.7	9.2	6.7	1.3	5.4
Colombia	14.0	10.9	4.8	1.2	1.6	3.3	3.1	1.2	1.9
<u>Países del Atlántico</u>									
Venezuela	27.0	13.5	10.0	-	2.0	1.5	13.5	9.7	3.8
Brasil	23.5	22.1	3.3	0.5	10.5	7.8	1.4	0.1	1.3
<u>Países de América Central</u>									
Costa Rica	16.0	3.9	1.8	0.6	1.1	0.4	12.1	3.1	9.0
El Salvador	13.5	5.9	1.2	-	2.3	2.4	7.6	2.8	4.8
Honduras	11.0	5.5	1.7	-	2.5	1.3	5.5	0.5	5.0
<u>Países de América del Norte</u>									
México	14.0	11.3	3.4	1.6	2.3	4.0	2.7	1.1	1.6

Nota: Cifras tomadas del documento OEA-BID-CEPAL, La capacidad fiscal de países en desarrollo, (Doc. CPF-DS-1), Santiago, 1962.

ha constituido un factor propicio para ampliar la tributación sobre las importaciones y las exportaciones; contrasta, en cambio, lo reducido de la tributación sobre la renta y propiedad. En el Ecuador llama la atención la elevada participación de los impuestos a las importaciones y a las transacciones y otras: de una carga fiscal igual al 22 por ciento del ingreso nacional, un 18 por ciento se obtiene gravando indirectamente a los consumos, lo que ilustra el alto grado de regresividad de este sistema impositivo. En este país, la mayor participación fiscal en la economía y el aumento de la inversión han sido posibles gracias al incremento de los préstamos externos e internos y en menor escala el incremento de la tributación. Lo anterior parece indicar que el país ha trasladado parte del esfuerzo inversional al exterior, desde donde obtiene recursos adicionales; al sector bancario, donde la generación de nuevo dinero produce efectos inflacionarios; y al sector de los consumidores internos que debe pagar el 60 por ciento de los impuestos, que son indirectos, aparte de soportar el peso de la carga tributaria invisible y adicional, derivada de la elevación del nivel de precios que proviene de la emisión de dinero en favor del fisco. Como la inversión se canaliza principalmente hacia obras de transportes, edificaciones, energía y agua potable, es decir, hacia inversiones en economías externas cuyo impacto en la economía es a largo plazo, siempre que exista un sector privado dinámico que sepa sacar provecho de los medios de infraestructura creados, la población en general no aprecia a corto plazo el fruto de su sacrificio. En resumen, la gran masa consumidora ha sido la que más ha aportado, en el sector interno, fuentes de recursos para la inversión, pero como ésta se ha orientado hacia obras de larga duración como carreteras, puertos, ferrocarriles y edificaciones, no ha tenido a corto plazo una compensación directa correlativa en su nivel de ingresos personales, mientras los grupos de altos ingresos se han visto favorecidos en sus niveles de consumo con una contribución muy exigua a la formación del capital social básico.

El caso de Colombia presenta características distintas: el sector externo constituye una proporción menor y destaca dentro de la distribución interna un importante impuesto a la renta y patrimonio.

La industria manufacturera es la que ha aportado el mayor porcentaje del rendimiento del impuesto. Esta contribución relativa subió de un 52 por ciento en 1951 a 60 por ciento en 1957. La sigue en importancia el comercio, la banca y los seguros con una cuota cercana al 20 por ciento y en seguida la industria extractiva (sin petróleo) con cerca del 10 por ciento. No se ha dispuesto de datos acerca de las utilidades y costos de las distintas empresas que operan en las líneas que cubren los recaudos impositivos anteriores, por lo que no ha sido posible medir la incidencia de los impuestos mencionados. En relación con la tributación indirecta, entre los sectores internos, corresponde a las empresas manufactureras el mayor aporte porcentual. Ellas han colectado en forma de impuestos indirectos entre el 30 por ciento y el 40 por ciento del total de esta clase de tributos. Siempre dentro del sector interno, le sigue el comercio nacional, cuya importancia relativa fue elevada hasta 1955 (alrededor de 18 por ciento en promedio entre 1950-55) para decrecer desde 1957 a 1959 (llegó a 9.3 por ciento en promedio entre 1956-59). La amplia provisión de mercados a que dio lugar el auge cafetero hasta 1954-59 determinó una mayor recaudación de impuestos indirectos.

En Venezuela y Brasil se observan situaciones diversas. Desde luego, Venezuela presenta una estructura deformada por la gran incidencia de la tributación del petróleo; si se descuenta este aspecto se puede apreciar la regresividad del sistema tributario interno, sólo mitigada por la contribución que hacen las empresas industriales. En el Brasil es notoria la regresividad del sistema tributario interno, donde puede observarse que de una carga total de 23.5 por ciento, un 18.3 por ciento es aportado por impuestos a las transacciones y otros, sin considerar los impuestos a las importaciones.

En América Central se aprecia en los tres países considerados una situación parecida, en la que destaca la tributación al sector externo y particularmente a las importaciones. En Costa Rica los impuestos que gravan a los consumidores absorben el 10.5 por ciento de la carga total del 16.0 por ciento en el Salvador, el 9.5 por ciento sobre el 13.5 por ciento y en Honduras el 8.8 por ciento sobre el 11 por ciento.

Finalmente en México se observa una situación más equilibrada aunque se mantiene la característica común a todos los países latinoamericanos considerados: su regresividad.

c) La vulnerabilidad frente al comercio exterior

El estudio del sistema fiscal no puede desligarse de la estructura económica de un país. Como es característica común de los países poco desarrollados la existencia de un sector exportador importante que conviene con atrasadísimos sectores productivos internos, cual es el caso de la agricultura y de la industria en muchos países, se suelen producir desequilibrios estructurales en la financiación del gobierno.

El sector exportador se concentra en muchos países en uno o más productos cuyos precios fluctúan en el mercado exterior. En Chile, el cobre significa el 70 por ciento de las exportaciones; en Venezuela, el petróleo representa el 92 por ciento; en Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Brasil, el café aporta alrededor del 45 por ciento de las exportaciones; en Honduras y Costa Rica, las bananas ocupan alrededor de un 47 por ciento de las exportaciones y en Bolivia, el estaño corresponde al 65 por ciento del valor de las exportaciones.

Es de todos conocido el deterioro que a largo plazo sufren las exportaciones latinoamericanas en su cantidad, precio y poder adquisitivo de importaciones, hecho que supone la reducción paulatina de un área tributable que ha sido de primera magnitud en América Latina y el consiguiente debilitamiento de la financiación fiscal. Al mismo tiempo se da un proceso de continuos cambios de corto plazo en los precios y cantidad exportados que afecta seriamente las recaudaciones, provocando déficit en los presupuestos públicos. Los factores anteriores influyen también en el balance de pagos donde los menores ingresos en divisas obligan a reducir las importaciones a los artículos de consumo, bienes de capital o bienes intermedios imprescindibles, que no pueden ser cargados sino con débiles impuestos o quedar exentos. A los fenómenos citados, vendrán a sumarse los impactos fiscales que podrán derivarse del libre comercio latinoamericano.

En muchos países latinoamericanos alrededor de 40 por ciento a 60 por ciento de los ingresos fiscales provienen del comercio exterior, lo que hace

extremadamente vulnerable el sistema financiero estatal. Muchos de ellos experimentan un estancamiento en sus exportaciones. En algunos casos los precios de los productos exportables no suben y más bien se deterioran. En otros casos, los países tienen que hacer concesiones y dar franquicias tributarias para la entrada y salida de capitales foráneos. También es frecuente que a corto plazo fluctúen los precios y las importaciones deben limitarse a productos esenciales que no son tributables. Si a lo anterior se agrega que algunos países deben reducir sus aranceles para estimular el libre comercio, y las exportaciones se transan con tipos de cambio sobrevaluados para impedir los efectos de las devaluaciones en el nivel interno de precios, no es difícil concluir que el sector externo constituye un serio factor de reducción o lento crecimiento de las recaudaciones tributarias y un elemento que comunica inestabilidad a las finanzas públicas.

Muchos de los factores mencionados crean, por vía del balance de pagos y del presupuesto, presiones inflacionarias en las economías latinoamericanas, que implican aumentos en el producto nacional monetario. Pero, aquí comienza a actuar otro factor estructural: la inflexibilidad del sistema de ingresos para adaptarse al crecimiento del producto monetario.

d) La inelastividad ingreso de las recaudaciones

El sistema tributario es elástico frente al crecimiento del producto monetario cuando a un aumento proporcional de su nivel se produce un incremento proporcional en la recaudación de los ingresos, sin recargar las tasas de los impuestos o crear nuevas formas impositivas.

Para medir la flexibilidad del sistema tributario se usa el "coeficiente de flexibilidad" que es el cociente entre el aumento del rendimiento tributario, depurado de los agentes extraños mencionados, y el incremento del ingreso nacional. ^{6/} El coeficiente de flexibilidad del sistema tributario sirve para determinar si éste es neutro, flexible o

^{6/} Las variaciones en la población activa, que también determinan el rendimiento de los impuestos, afectan igualmente al incremento del ingreso nacional o sea influyen en el numerador y el denominador.

inflexible.^{7/}

Los factores que determinan la flexibilidad del sistema tributario son los siguientes:

i) tiempo que media entre la fecha en que se incurre en la obligación tributaria y el número en que efectivamente se cancela; en muchos países no coinciden ambos por cuanto existe separación entre el llamado año tributario y el año comercial, es decir tributa en el año "1" sobre los ingresos percibidos en el año "0",^{8/} esta dificultad se resuelve con el sistema de tributación en virtud del cual se paga en el mismo año en que se gana la renta;

ii) discrepancia entre el avalúo fiscal de los bienes inmuebles y el valor comercial; esta diferencia de valores se suele producir en países afectados por inflación o por efectos del desarrollo que naturalmente va valorizando más los sectores urbanos, y se debe a que los avalúos fiscales se practican cada cierto tiempo;

iii) el mecanismo de tasa que se use: el tributo proporcional es neutro desde el punto de vista de la flexibilidad, mientras el progresivo es flexible y el regresivo tiende a disminuir la flexibilidad;

iv) la tributación específica o de cantidad fija es totalmente inflexible sobre todo frente a los crecimientos monetarios del ingreso;

v) la elasticidad ingreso de la demanda de los bienes y servicios gravados con impuestos indirectos; es evidente que si frente a alzas del ingreso nacional algunos sectores de la población desplazan sus consumos a otros bienes, los impuestos indirectos que estaban gravando el consumo de los artículos ahora de menor demanda deberán rendir proporcionalmente menos.

7/ Si los aumentos en la recaudación de impuestos y del ingreso son equivalentes, o sea, si el numerador y denominador crecen en igual magnitud relativa, el coeficiente de flexibilidad será neutro; si los aumentos de las recaudaciones de impuestos son mayores que el crecimiento del ingreso, el coeficiente mostrará un sistema flexible; si, por el contrario, los aumentos de las recaudaciones son inferiores, será inflexible. Otra forma de medir las reacciones de la tributación frente a crecimientos del producto nacional bruto es el coeficiente de elasticidad, que relaciona los cambios porcentuales anuales de crecimiento del rendimiento de los impuestos con los del ingreso nacional monetario.

8/ Si el crecimiento del ingreso nacional se hace a una tasa constante, el rezago en el pago del impuesto no afecta a la flexibilidad; pero si crece a una tasa irregular, es afectada la flexibilidad: por ejemplo, si el coeficiente decrece y si pasa de un ritmo acelerado de crecimiento a uno decreciente, la flexibilidad aumenta. Este último caso se produjo en Chile en 1956: la inflación redujo su ritmo en la mitad en dicho año, y también en 1960 y 1961.

La importancia de determinar la flexibilidad tributaria en un país subdesarrollado es indiscutible. Supóngase el caso de un país en que se produce un desarrollo con inflación. Al crecer el ingreso, como resultado del proceso de desarrollo y ser inflexible el sistema tributario se irá reduciendo año a año la participación del gobierno en el producto nacional bruto; pero como el mismo proceso de desarrollo exige inversiones cuantiosas en capital básico, como carreteras, puertos y plantas eléctricas y al mismo tiempo los mejores niveles de vida crean demanda de servicios gubernativos, lo más probable es que si el gobierno no mantiene su participación en el producto nacional bruto deberá descuidar estas actividades con lo que aparecerán estrangulamientos en diversos sectores por falta de capital básico. Si el gobierno quiere evitarlo, deberá iniciar una política de recargos tributarios, de creación de nuevos impuestos, de negociación con monedas extranjeras para obtener diferencias de ventas de divisas, de endeudamiento a través de la deuda pública, etc., proceso que irá anarquizando poco a poco todo el sistema financiero, y restándole eficiencia en su conjunto.

En el caso de una economía con una inflación aguda el problema se hace mucho más grave. La constante elevación de precios, sueldos y utilidades en términos monetarios que naturalmente va ensanchando la base tributaria, si no es captada por un sistema tributario flexible se traduce en un desfinanciamiento crónico, apenas aliviado por los recargos tributarios.^{2/}

^{2/} Según el Apéndice técnico del presupuesto de la nación 1956, (Santiago de Chile) publicado por el Departamento de Estudios Financieros, "otra consecuencia importante que conviene destacar es que la flexibilidad tributaria y la inflación son fenómenos que se estimulan mutuamente. Considerando el caso chileno, vemos que la coexistencia de presiones inflacionarias determinadas en un sistema tributario inflexible tiene por efecto agravar el déficit fiscal; éste, a su vez, tiende a impulsar nuevas alzas del nivel de precios, a las que corresponde un coeficiente de flexibilidad más bajo, que repercute en aumentos del déficit fiscal, con el que se reanuda la misma secuencia", p.21

Los fenómenos descritos anteriormente tienen validez para muchos países latinoamericanos. El autor ha tenido oportunidad de hacer estudios sobre la elasticidad del sistema tributario de Chile, Colombia y Bolivia.^{10/} En estos países se llegó a la conclusión de que el sistema tributario interno tiende naturalmente hacia el déficit fiscal, debido a su inflexibilidad. Ello se debe 1) a que el impuesto sobre la renta se paga con un año de rezago, es decir sobre las rentas devengadas en el año anterior, lo que en un régimen de inflación se traduce en pérdida continua de flexibilidad; 2) a que el avalúo fiscal no se reajusta con el alza del nivel de precios, lo que repercute en insatisfactorios rendimientos en el impuesto de bienes raíces, en el de sucesión y en el de renta; 3) a que los impuestos en su casi totalidad son proporcionales; 4) a que existe un gran número de impuestos establecidos en unidades monetarias fijas, y no en tasas, lo que con la inflación significa rebaja anual del impuesto ya que incidirá cada vez en menor proporción sobre precios crecientes.

A consecuencia de la inflexibilidad tributaria se ha producido el choque de dos fuerzas o tendencias. Por una parte, el estado se ha visto obligado a solicitar todos los años recargos de tasa o creación de nuevos impuestos, a fin de evitar el déficit fiscal o de reducirlo. Por otro lado, los contribuyentes, frente a las alzas han procurado aminorar su carga tributaria mediante: a) ocultación de utilidades; b) inflamiento ficticio de las deducciones que se pueden hacer a las rentas brutas a fin de reducir la renta imponible, adulterando para ello sus contabilidades y sus declaraciones; c) presión para que la legislación reduzca las bases imponibles, lo que se ha traducido en aumento de las deducciones y elevación de los mínimos exentos, todo lo cual ha disminuido el área tributaria nacional; d) presión para que los revalúos no den a la propiedad su valor real; e) resistencia al pago del impuesto, prefiriendo retener su monto y utilizarlo en negocios, pagando reducidas multas e intereses; f) retención

^{10/} Véanse los trabajos del autor "La inflexibilidad de la tributación interna y la codificación de las leyes impositivas", Finanzas Pùblicas N° 1, Santiago, 1957, Desarrollo de las finanzas pùblicas de Colombia de 1950 a 1960, Bogotá 1961 y "Un análisis estructural de la inflación en Bolivia" Trimestre Económico N° 114, México 1962.

de impuestos indirectos sustraídos por las empresas a los consumidores durante el mayor tiempo posible, etc.

Frente a esta reacción del contribuyente, el gobierno ha debido recurrir nuevamente a alzas de tasas y nuevos impuestos, con las siguientes reacciones de los contribuyentes. Las acciones y reacciones expuestas han sido las que le han impreso carácter a la dinámica del desarrollo del sistema tributario interno con las consecuencias conocidas.

Al estudiarse una simplificación y reajuste del sistema tributario en los países parece indispensable tener en cuenta estas circunstancias, e introducir elementos que le den la adecuada actualización a las utilidades e ingresos en el impuesto a la renta; para esto existen varias opciones una sería introducir el sistema de pagar el tributo el mismo año que se devenga la renta, o sea de pagar los tributos según las rentas percibidas en el año tributario; y otra sería reajustar las rentas declaradas correspondientes al año anterior con el crecimiento del índice de costo de vida habido en ese período. Ambas alternativas, naturalmente, se acompañarían de modificaciones en las tasas. Otra sería establecer un sistema de reajuste automático en los avalúos fiscales. Este sistema se podría basar en un índice de "valor de propiedades" que podría construirse por el Servicio de Estadística o el de "costo de vida" combinado. Una tercera consistiría en dar progresividad a algunos impuestos existentes. Al efecto se podría estudiar una progresividad para las categorías de la renta, sucesiones, bienes raíces y consumo. Por último, podrían eliminarse los impuestos específicos, o sea los que se cobran en unidades monetarias, remplazándolos por tasa o fijándolos en unidades reajustables.

Para el éxito de estas recomendaciones sería indispensable tomar algunas medidas complementarias como ampliar el área tributaria nacional y por contribuyente. Lo primero se lograría ensanchando el campo de las materias imponibles en cuanto fuese posible, dadas las limitaciones que establece la administración tributaria y los segundo eliminando al máximo las deducciones a la renta bruta o materia gravada y las exenciones.

La ampliación de la base imponible se traduciría en una mayor flexibilidad natural del sistema tributario y en la posibilidad de captar automáticamente los nuevos ingresos que aparezcan en la economía como

fruto del desarrollo. Su combinación con tasas progresivas permitiría mantener los fines sociales de la tributación ya que si bien se eliminarían las deducciones, las personas de menor ingreso pagarían tasas más bajas. Podrían también reducirse las tasas de impuestos y el nivel de los tramos de progresividad hasta ajustarlo a los rendimientos deseados.

e) Las consecuencias de la insuficiencia de los ingresos públicos

Los factores mencionados en los párrafos anteriores, más la ineficiencia administrativa tradicional en América Latina para recaudar impuestos, han determinado la insuficiencia de los ingresos públicos para financiar un nivel de gasto deseable en las economías en desarrollo.

Las bajas recaudaciones impositivas producen varios efectos importantes: 1) obligan al estado a reducir los servicios gubernativos, de educación, salud, y vivienda - a niveles insatisfactorios que acrecientan el analfabetismo, empeoran las condiciones sanitarias y aumentan el déficit de alojamiento, factores todos que repercuten en el nivel de vida y en el rendimiento de la población; 2) inducen a la disminución de las inversiones postergando la construcción del capital social básico;^{11/} 3) impiden el pago de remuneraciones adecuadas con lo cual suele el personal más calificado abandonar la administración pública; 4) se traducen en déficit fiscales que deben ser solucionados con emisiones o préstamos externos los cuales generan posteriores desembolsos para amortizarlos;^{12/} 5) obligan a las autoridades monetarias a restringir las colocaciones, afectando a veces el nivel de actividad interna, para proteger el balance de pagos;^{13/} 6) impide realizar una política fiscal agresiva frente al desarrollo, que permita ir removiendo los obstáculos estructurales al crecimiento, fortaleciendo las reformas agrarias, haciendo factibles algunas expropiaciones necesarias, diversificando exportaciones, etc.

^{11/} Por ejemplo, Colombia debió reducir las inversiones del gobierno nacional de un 42.8 por ciento en 1955, a 24.6 en 1958 a causa de los menores ingresos fiscales. Más o menos en el mismo período Chile bajó su inversión fiscal de 22 por ciento a 15 por ciento.

^{12/} Por ejemplo, Bolivia, Guatemala, Ecuador y Haití reciben fondos de ayuda que se usan incluso para pagar gastos corrientes. Chile financia casi toda su inversión pública con préstamos externos.

^{13/} Sobre este punto, estúdiense las consecuencias de los llamados planes de estabilización.

3. El desfinanciamiento crónico del presupuesto

Por su magnitud, de todos estos efectos, el que despierta la mayor inquietud en América Latina es el del desfinanciamiento fiscal. ¿Constituye el déficit fiscal un pecado grave? Ante este problema existen distintos planteamientos cada uno de los cuales aboga por una solución diferente. Tales escuelas o enfoques podrían agruparse así: la escuela liberal clásica, la escuela keynesiana, el enfoque estructuralista o de los países subdesarrollados, y la escuela socialista.

a) Enfoques frente al déficit fiscal

Como se sabe, los clásicos concebían la acción del estado como perturbadora y eran partidarios de limitarla a su mínimo. De este pensamiento surgió el concepto del "estado gendarme", es decir del estado que sólo se ocupaba de las funciones de administración, policía, justicia, relaciones exteriores y defensa nacional. Para Smith el estado creaba privilegios comerciales y monopolios, y era derrochador: el dinero que quitaba a los industriales y comerciantes lo despilfarraba, perjudicando la producción. La consecuencia era el déficit presupuestario, que debía ser financiado con préstamos internos, que eran sustraídos al comercio y la industria, los cuales veían así mermada su capacidad de inversión en sus propias empresas. El estado dudaba el pago de estas deudas, desvalorizando la moneda. La experiencia de Smith tomada de Inglaterra se repetía en Francia, donde Juan Bautista Say se pronunciaba con igual violencia contra el déficit presupuestario y las deudas. Say decía que la deuda era improductiva porque el capital era consumido, quedando la nación obligada a pagar intereses; sólo una moderada deuda invertida en obras públicas útiles podría considerarse beneficiosa. David Ricardo, compartía el pensamiento anterior y sostenía que la deuda pública era "una lacra, inventada para arruinar a una nación".

El principio del equilibrio presupuestario fue puesto en duda por la escuela keynesiana. En efecto, John Maynard Keynes sostiene que si hay recursos productivos desocupados en el sector privado, el gobierno

debe movilizarlos con gastos públicos, sin aumentar la tasa tributaria, generando el déficit si es necesario. Keynes no desarrolló su pensamiento en todos sus aspectos, correspondiendo esta tarea a sus seguidores, entre ellos Alvin Hansen^{14/} Hansen sostuvo que la política fiscal había sido forzada a servir como instrumento compensatorio frente al ciclo económico, no tanto inspirada en una concepción intelectual, sino a causa de las presiones derivadas de las crisis económicas. Para él, el éxito o fracaso de la deuda pública sólo podía evaluarse considerando los efectos sobre el ingreso nacional y su distribución. Para la aplicación de la política fiscal compensatoria, se requiere una revisión de la política presupuestaria tradicional, a fin de evaluar los ingresos y gastos en términos del nivel de actividad económica. El principio del equilibrio tampoco era aceptado por los suecos y es así como haciendo variar los egresos de capital, el gobierno contribuye a la estabilización económica. Otro autor que también desarrolló el pensamiento keynesiano fue Abba Lerner, con su concepción de la "finanza funcional", en la que sostiene que los ingresos y gastos presupuestarios deben ser usados solamente para controlar los gastos agregados de la comunidad, para mantener la ocupación a precios constantes. Los instrumentos de estabilización son los impuestos, los gastos y la compra y venta de bonos del gobierno.

En tercer lugar, existe el pensamiento llamado "estructuralista" que corresponde a concepciones sobre la materia en los países en vías de desarrollo. Este enfoque sostiene que el déficit fiscal es una consecuencia de presiones estructurales básicas. El principio del equilibrio es consagrado en la totalidad de los países de América Latina en sus leyes orgánicas de presupuestos. Sin embargo, la realidad de estos países plantea un conjunto de condiciones objetivas particulares: gran cantidad de recursos humanos y materiales están desocupados, la economía tiene un sector productivo exportador de elevada productividad de donde derivan financiamientos impositivos del orden del 30 por ciento a 40 por ciento de los ingresos públicos, lo que da gran vulnerabilidad al financiamiento frente a los cambios en el comercio exterior. Además el sistema tributario interno es inelástico frente al crecimiento del ingreso nacional. Estos factores estructurales provocan una

^{14/} Véase Alvin Hansen "Política fiscal y ciclos económicos" Fondo de Cultura Económica, 1965

presión hacia el desfinanciamiento, ued conviven con un sistema de gastos que es elástico (crece en mayor proporción que el producto bruto interno). Casi en forma automática, el presupuesto tiende a desequilibrarse, dependiendo ello de la intensidad con que opera cada factor. Muchas veces, la política gubernamental puede reducir la brecha y controlarla, pero en otras oportunidades vuelve a abrirse nuevamente con lo que el monto del déficit no es regular, sino que oscila grandemente. La explicación de la forma cómo actúan los distintos elementos que contribuyen al déficit fiscal, se hace en la sección b) más adelante.

El pensamiento socialista sobre el equilibrio fiscal postula la inconveniencia de situaciones deficitarias. En la Unión Soviética se estimula el equilibrio de los presupuestos gubernamentales. En los países de democracia popular, antes de asumir los actuales gobiernos, existían amplios déficit: en Bulgaria durante los 15 años anteriores a la revolución, 14 presupuestos fueron deficitarios; en Checoslovaquia en los 20 años que median entre ambas guerras mundiales, 16 presupuestos fueron deficitarios; en Hungría en el mismo período, todos los presupuestos tuvieron déficit. Estos déficit se cubrían con empréstitos y con emisiones. El cambio de régimen estableció la nacionalización de los recursos de producción y el estado pasó a ser propietario de la mayoría de las empresas del país.

En China continental el equilibrio presupuestario fue establecido como norma fundamental del régimen financiero, junto con el del equilibrio de los intercambios y el de la circulación monetaria. La Constitución Política de 1949 incorpora en su artículo 40 la disposición de que "...progresivamente se alcanzará el equilibrio del balance presupuestario..."

Una vez realizados los cambios estructurales en los campos agrario, financiero, e industrial, los gobiernos de los países socialistas postulan políticas de equilibrio presupuestario, basadas principalmente en los rendimientos adicionales que derivan para el estado de las utilidades de las empresas nacionalizadas.^{15/} En estos países, las entradas provenientes

^{15/} No todas las utilidades entran al presupuesto en los países socialistas. Por ejemplo, en Albania entra al presupuesto el 68% y el 32% restante queda a favor de la empresa; en Bulgaria entra el 84.5% y queda el 15.5%; en Rumanía entra el 80.6% y queda el 19.4% ; y en Checoslovaquia entra el 74% y queda el 26%.

de las empresas alcanzan a altas cuotas de los ingresos totales, quedando el resto para ser financiado con impuestos a la población. Por ejemplo, en Albania las empresas socializadas aportan el 87.8 por ciento de los ingresos; en Bulgaria el 90 por ciento; en Hungría el 89.4 por ciento; en la República Democrática de Alemania, el 62.7; en Polonia el 84.1 por ciento; en Rumania, el 91.1 por ciento y en Checoslovaquia el 85 por ciento.

Como puede apreciarse, existen cuatro formas de enjuiciar el déficit fiscal. Lo rechazan de plano los miembros de la escuela liberal y los de la socialista; los primeros procuran alcanzar el equilibrio reduciendo al mínimo la acción del estado y los segundos incorporando en él a casi todas las empresas. Los keynesianos consideran útil el déficit deliberado para enfrentar situaciones depresivas en países capitalistas maduros; y los expertos estructuralistas explican las causas del "déficit inducido" como consecuencia de fenómenos estructurales.

b) Causas del desequilibrio fiscal

Para explicar las causas del déficit fiscal, se seguirán las orientaciones del pensamiento estructuralista. En América Latina, por lo general, la política fiscal se ha desarrollado en un sistema financiero que adolece de serios defectos desde el punto de vista dinámico, que son más ostensibles en periodos de inestabilidad financiera. En el sistema fiscal de muchos países influyen algunas constantes o características permanentes de carácter institucional, que le imprimen su fisonomía a corto y largo plazo. Los elementos que operan a largo plazo son principalmente: 1) cierta flexibilidad del gasto público frente al crecimiento del ingreso nacional y 2) cierto grado de inflexibilidad automática del sistema de financiamiento. La coincidencia de ambos elementos conduce "naturalmente" a las finanzas del gobierno hacia el desequilibrio, variando su magnitud según la aceleración que en el largo término tenga la elevación del nivel de precios, lo que obliga al gobierno a elevar las tasas de los impuestos y a crear formas tributarias. Los factores que operan a corto plazo son la vulnerabilidad del sistema de financiamiento a los cambios en el comercio exterior y la ineficiencia de la administración fiscal que impide la compensación a corto plazo de la reducción del rendimiento de la tributación externa, por tributación interna.

Estos factores actúan simultáneamente, de manera que, por ejemplo, si un factor de corto plazo - la baja del precio del principal producto de exportación - provoca una reducción del ingreso fiscal, y no se pueden crear nuevos gravámenes recaudables de inmediato, se produce un déficit fiscal que se soluciona con emisiones de dinero o bien con préstamos externos. Si se produce un aumento del dinero circulante se genera naturalmente un alza de precios. Pero como el sistema tributario adolece de cierta inflexibilidad, y no es capaz de seguir captando la misma cuota del producto nacional, el gobierno debe recargar las tasas de los impuestos y/o crear nuevos tributos, sólo para mantener su poder de compra. Si los gastos son flexibles frente al crecimiento del producto monetario, se genera lógicamente un déficit fiscal agregado que se suma al producido por el impacto inicial de la reducción de las entradas.

En la forma anterior, cuando se inicia un proceso inflacionario, el gobierno pasa a constituirse en un mecanismo automático de reforzamiento de la inflación. El déficit fiscal conduce a la elevación del nivel de precios y éste al aumento del déficit fiscal y así sucesivamente. Nace así uno de los círculos viciosos que llevan al fin de la estabilidad monetaria y a la inflación acumulativa.

Pero cuando los gobiernos quieren romper este círculo vicioso y no atacan las causas de sus desequilibrios, dando flexibilidad a su sistema tributario, creando sistemas defensivos frente a los vaivenes del comercio exterior, y agilizando la administración tributaria, procuran reducir el gasto público, en general bajando la inversión pública, debilitando así el fomento al desarrollo económico, reforzando de este modo las condiciones depresivas del resto de la economía y generando la desocupación de mano de obra y capacidad instalada de producción. Es decir, este camino conduce a otro círculo vicioso: el equilibrio del presupuesto se hace a costa de reducir la inversión; esto influye desfavorablemente sobre el desarrollo económico; la base de la tributación crece lentamente y frena el aumento del gasto público, y produciendo el estancamiento de la economía, en medio de la desocupación de los factores productivos. La respuesta a este círculo vicioso ha sido en muchos

países, el endeudamiento con el extranjero, pasando a ser el crédito exterior un recurso indispensable para el financiamiento del desarrollo en aquellos países.

En suma, el desequilibrio del presupuesto en América Latina no es consecuencia de una concepción teórica aceptada, sino que es un fenómeno "inducido" por la dependencia económica del exterior, por factores estructurales del sistema fiscal interno y por el ~~esaa~~ desarrollo de las fuerzas productivas nacionales.

c) La magnitud del desfinanciamiento del presupuesto

Ya se han señalado en los párrafos anteriores los factores estructurales que están provocando el déficit fiscal crónico. Se mencionó cómo las presiones que crea el crecimiento demográfico, la urgencia de aumentar el capital social, la necesidad de compensar por vía fiscal las recesiones del comercio exterior, la conveniencia de propender a una mejor distribución del ingreso y demás aspectos que influyen en el nivel de un gasto público. El sistema de gasto público se enfrenta a un sistema de financiamiento que se apoya en un comercio exterior que tiende a debilitarse a largo plazo, que es inelástico, que está inadecuadamente legislado y administrado, que es regresivo en sus efectos frente a la distribución del ingreso y que es insuficiente para financiar un nivel de gasto que tiende a crecer en mayor proporción que el producto nacional.

Todos los factores mencionados han conducido a un estado crónico de déficit fiscal en el que la importancia del mismo fluctúa de país a país y de un año a otro, pero que alcanza a un porcentaje medio elevado en el total de gastos públicos. El cuadro 8 muestra estos porcentajes del déficit fiscal, calculado sobre la base de eliminar por el lado de los gastos las amortizaciones de deudas, y por el de los ingresos los préstamos.

Puede observarse en el cuadro que hay países donde el déficit llegó a ser del orden del 30 a 50 por ciento del total de los gastos. Por ejemplo, en la Argentina el déficit alcanzó a un porcentaje medio del 35 por ciento y fue del 50 y 46 por ciento en 1958 y 1959. En este déficit tienen un peso decisivo los ferrocarriles del estado y Yacimientos Petrolíferos Fiscales. Es conocida la incidencia de estos déficit fiscales en los tropiezos de la economía argentina.

Quadro 8

AMERICA LATINA: DEFICIT FISCALES COMO PORCENTAJES DEL TOTAL DE GASTOS

Países	1957	1958	1959 (est.)	1960 (est.)	1961 (est.)	Prome- dio del Periodo
<u>Países del cono sur</u>						
Argentina	-32.5	-50.1	-48.9	-11.3		-35.7
Bolivia	-12.4	-30.1	-31.1	-	-18.0	-22.9
Chile	-15.7	-20.0	- 9.9	-21.7	-21.5	-17.8
<u>Países del Pacífico</u>						
Perú	-16.0	-25.3	-30.6	-	-	-24.0
Ecuador	a/	a/	- 5.4	-20.7	21.5	-15.9
Colombia	a/	a/	a/	a/	a/	-
<u>Países del Atlántico</u>						
Venezuela	a/	-19.9	-19.7	-19.3	- 3.6	-15.6
Brasil	-27.6	-20.5	-14.2	a/	-18.4	-20.2
<u>Países de América Central</u>						
Costa Rica	a/	a/	a/	- 1.8	a/	-
El Salvador	a/	- 8.6	- 4.9	-12.8	-	- 8.8
Guatemala	-19.3	-19.4	-17.0	-10.4	- 1.5	-13.5
Honduras	- 7.9	-	-11.0	-10.0	-	- 9.6
Panamá	- 2.1	-10.5	-22.9	-15.8	-29.8	-16.2
<u>Países de América del Norte</u>						
México	- 0.3	a/	- 9.0	- 0.4	a/	-

Fuente: Naciones Unidas Statistical Year Book 1961, Nueva York, 1961, el déficit se calcula como porcentaje de los gastos excluyendo amortizaciones de la deuda pública y los ingresos totales excluyendo los préstamos.

a/ Superávit.

En Bolivia el déficit fiscal ha sido crónico en los últimos años y alcanza al 23 por ciento del total de gastos en promedio desde 1957 en adelante. En parte se ha logrado aliviar los efectos de este desfinanciamiento con aportes hechos por el Gobierno de Estados Unidos de Norteamérica por 85 000 millones de bolivianos en 1957; unos 78 000 millones en 1958; unos 100 000 millones en 1959 y unos 84 000 millones en 1961, cifra que se ha reducido en 1962 a unos 60 000 millones dentro de un presupuesto que llegó en ese año a alrededor de 508 000 millones de bolivianos y que alcanza a 510 000 millones en 1963. Fuerte incidencia en estos déficit tiene el presupuesto de la Corporación Minera de Bolivia que sufre las consecuencias de la caída del precio del estaño en el mercado externo, y otros problemas.

En Chile existe también una situación deficitaria crónica que en promedio fluctúa en alrededor del 18 por ciento del total de gastos. Tiene gran incidencia en el caso chileno un sistema tributario defectuoso y mal administrado, junto con un esfuerzo de inversión y de subsidios considerables por parte del gobierno.

En el Perú la situación deficitaria se debe en gran medida al defectuoso sistema tributario y a las elevadas presiones sobre el gasto público que se comentaron antes.

En el Ecuador el sector público comienza a mostrar el déficit fiscal a partir de 1959, en gran medida porque el gobierno central se ha visto desfinanciado. Para 1960 el déficit se estimó en 376 millones de sucres; en 1961 en 517 millones, en 1962 en 254 millones, en 1963 en 267 millones, y en 1964 en 214 millones.

En el Ecuador pareciera existir una inadecuada política de gastos entre las distintas entidades que componen el sector público: cada vez se recarga más al gobierno central y a los municipios de obligaciones financieras, por lo general de tipo político, dejándose una situación más holgada a las entidades descentralizadas. El esfuerzo hecho por el gobierno central ha sido importante. Los gastos de capital han aumentado de un 19 por ciento del total en 1957 al 23 por ciento en 1960, para llegar a ser del 20 por ciento en 1964. Sin embargo, en este aumento influye notablemente el incremento de los gastos en amortización de la deuda pública, la que se ha contraído para financiar la expansión de la inversión real; las amortizaciones representaron un 11.6 por ciento en 1957, un 8.0 por ciento en 1960 y 9.3 por ciento en 1964. El financiamiento del gobierno central se hizo entre 1957 y 1960 en medida considerable con recursos extraordinarios de crédito, llegándose a sustentar en un 33 por ciento con esta clase de ingresos. Para 1961, 1962 y 1963, el gobierno recibió préstamos del gobierno de Estados Unidos por una cifra que fluctúa entre 8 y 12 millones de dólares, para enjugar una creciente situación de déficit presupuestal en el gobierno central. Sin embargo, la reforma tributaria introducida en ese último año ha permitido mejorar la situación fiscal, aportando mayor financiamiento interno.

Colombia constituía hasta 1961 casi el único país de América del Sur que tenía una situación de superávit fiscal. Allí existen tres conceptos

de balance presupuestario: el superávit o déficit presupuestario, el superávit o déficit fiscal y el superávit o déficit de caja.

Hasta 1955 el gobierno tuvo superávit presupuestario contable y también superávit fiscal^{16/}. Pero en 1956 y 1957 se produjo una reducción en las entradas públicas, lo que acarredó el desfinanciamiento del fisco nacional. En 1958 y 1959 la política tributaria permitió mejorar las recaudaciones y producir una situación de superávit contable. Pero si se comparan los compromisos de gastos del gobierno con los ingresos corrientes, se ve que salvo 1959, en todos los años, el gobierno estuvo en situación deficitaria y debió recurrir al crédito público para financiarse.

No obstante, desde el punto de vista monetario la situación fiscal aparece de otra manera. Las cifras de ingresos y gastos deben ajustarse para mostrar el movimiento presupuestario, no sobre bases de compromisos y transacciones devengadas, sino sobre bases de caja. Para esto último, se ha sumado a los ingresos y gastos aquellos que se obtienen y se hacen fuera del presupuesto. Por ejemplo, en el lado de los ingresos se sumaron los rendimientos efectivos obtenidos por el Fondo Nacional del Café (impuesto de 15 por ciento a la exportación y de 10 por ciento sobre operaciones de cambio)^{17/}. A su vez se cargaron los giros hechos en el lado de los gastos. A los gastos presupuestados se restaron las reservas constituidas en el año y se le sumaron los pagos de reservas constituidas en años anteriores, a fin de depurar las corrientes efectivas de caja. Además, se les descontaron las amortizaciones de la deuda pública sea interna o externa, pagada con o sin recursos incluidos en el presupuesto. Con respecto a los ingresos, se computaron sus rendimientos efectivos (y no devengados) y se incluyeron

^{16/} Según el numeral 3° del artículo 98 del Decreto Orgánico del Presupuesto (164 de 1950), el superávit o déficit presupuestario resulta de comparar el producto de las rentas, de los empréstitos y demás ingresos presupuestarios con el monto de los gastos y reservas. Según la misma ley el déficit o superávit fiscal resulta de comparar los activos y pasivos corrientes de la nación.

^{17/} Según cifras proporcionadas por el Banco de la República.

Los impuestos del Fondo Nacional, del Café ya mencionados, más otros pequeños tributos que recauda el Banco de la República. El balance así obtenido muestra una situación de superávit en todos los años, debido a la razón fundamental de que el gobierno creó fuertes impuestos al comercio exterior, destinados a obtener un rendimiento fiscal de la devaluación de 1957, para financiar la amortización de la deuda pública, en especial la llamada deuda comercial atrasada (acumulada en los años anteriores). La política presupuestaria ha sido en consecuencia, la de producir fuertes superávit de caja con el objeto de pagar, a través del Banco de la República, las amortizaciones de la deuda pública.

Los efectos monetario de la política fiscal han sido favorables a la estabilización de precios en el período 1957-60 y permitieron el ordenamiento financiero del país haciendo posible el pago de los compromisos adquiridos con anterioridad y que llegaron a principios de 1957 a unos 500 millones de dólares. Sin embargo, en el curso de 1961 y 1962 se adoptaron medidas que provocaron un fuerte déficit presupuestario: 223 millones de pesos en 1961; 315 millones en 1962 y 179 millones en 1963. El déficit se originó debido a que se incrementaron los gastos al incorporar los costos de policía y pago de profesores desde el nivel departamental al gobierno central, y al expandirse la inversión, al mismo tiempo que se reducían las recaudaciones impositivas por las rebajas al impuesto a la renta y al café. Para 1964, sin embargo, se obtuvo nuevamente una situación de superávit neto por 129 millones de pesos.

En Venezuela el déficit ha promediado el 20 por ciento de los gastos entre 1958 y 1960, a consecuencia de la baja en el precio del petróleo de esos años y de la expansión de los gastos habida en el período. Para financiar su presupuesto, el gobierno ha obtenido recursos extraordinarios por 302 millones de bolívares en 1959, por 1 180 millones en 1960, por 1 282 millones en 1961 y por 680 millones en 1962; los empréstitos exteriores fueron de 667 millones de bolívares en 1960, de 83 millones en 1961 y de 175 en 1962.

En los países de América Central se observan déficit de magnitud más reducida, salvo Guatemala y Panamá, países que tienen elevados desequilibrios y que por ello reciben ayuda presupuestaria por parte del gobierno de los Estados Unidos.

En México el déficit presupuestario ha sido moderado, si se eliminan las transacciones de préstamos y amortizaciones, pero analizando la situación global de los últimos años se tiene otra situación. En este país la federación y los municipios están produciendo una situación deficitaria que ya en 1961 alcanza al 10 por ciento del total de egresos aprobados.

La situación de desfinanciamiento que se observa en los presupuestos de América Latina tiene parangón en su monto con los países del Africa. En este continente para 1961, el déficit en Ghana representa el 38.3 por ciento del gasto; en Kenya al 21.7 por ciento; en Rodesia el 23.1 por ciento; en Uganda el 28.7 por ciento. Una situación fiscal parecida acusan países poco desarrollados del Asia.

Puede observarse, en suma, que el conjunto de presiones estructurales que influyen sobre el gasto y el ingreso fiscal determinan una situación fiscal de déficit crónico. El origen estructural de los déficit fiscales varía según los países. En la Argentina el estrangulamiento del sector transportes y energía causa el déficit de los ferrocarriles y de Yacimientos Petrolíferos y estos se trasladan al gobierno central. En Bolivia la caída del precio del estaño en el mercado internacional influye para el desfinanciamiento de Comibol y éste se traslada al presupuesto fiscal. En Chile, las concesiones otorgadas a las empresas exportadoras de cobre, el atraso agrícola y la concentración industrial y financiera dificultan el financiamiento fiscal y determinan un déficit presupuestario crónico. En el Brasil, la desigual distribución del ingreso, aliviada con subsidios, y la necesidad de estimular el desarrollo por la vía fiscal inducen a un déficit por exceso de inversiones sobre el ahorro público generado.

4. Ausencia de una política y una planificación adecuada de los presupuestos
La grave situación fiscal que existe en la mayoría de los países latinoamericanos ha determinado que las autoridades financieras y toda la administración pública en su conjunto concentran cada día más su atención y sus esfuerzos en la solución de los múltiples problemas de corto plazo que entorpecen la marcha de las actividades del gobierno.

Favorece la tendencia anterior el hecho de que en muchos países no ha existido, sino hasta años muy recientes, un sistema de programación presupuestaria

institucionalizado, y que el presupuesto se formule y ejecute conforme a prácticas tradicionales, con rutinas contables que carecen de flexibilidad para hacer posibles cambios en la orientación de la política presupuestaria.

Otra circunstancia que entorpece la formulación de políticas presupuestarias dinámicas, es el sistema legislativo en virtud del cual se tiende cada vez más a legislar en asuntos administrativos, de remuneraciones, de impuestos (dándole una gran rigidez a la estructura impositiva: se suelen crear numerosos impuestos cuyos rendimientos están asignados), y de gastos. Esto es una consecuencia de la crisis fiscal existente y la respuesta que los grupos sociales de presión dan a la insolvencia financiera: cada sector trata de fijar en leyes permanentes gastos, o ingresos afectados, que les favorezcan.

Los factores mencionados condicionan las posibilidades de una política presupuestaria deliberada; se reflejan en la ausencia de planificación de los presupuestos; contribuyen a crear significativos desperdicios de recursos; y provocan la ineficacia de los mecanismos presupuestarios.

a) La política presupuestaria tradicional

El presupuesto gubernamental constituye un mecanismo de propósitos múltiples. Por una parte, es una herramienta de política gubernativa, mediante la cual se asignan recursos para alcanzar los objetivos trazados para el año próximo. Como los grupos sociales que ejercen el poder en los países en vías de desarrollo no suelen conformar sectores con absoluta unidad de propósitos, es frecuente que se produzcan roces y conflictos en el proceso de formulación del presupuesto.

Por otro lado, el presupuesto es un instrumento de programación de las actividades del sector público, tanto en el campo de los servicios generales como en el principalísimo de los servicios económicos y sociales que el gobierno presta a la población. En este sentido el presupuesto es el mecanismo operativo usual de los planes de largo y mediano plazo aprobados por el gobierno, y en él se contienen las especificaciones concretas de las metas a cumplir en cada esfera de acción del sector público y la cuantificación de los recursos necesarios y los costos de operación.

Como el presupuesto contiene los detalles mencionados, constituye, además, un instrumento de administración de los recursos asignados a cada tipo de programa o actividad gubernativa. Dentro de esta aplicación, es por cierto, un mecanismo de elevada importancia en el control de la ejecución de los programas.

En los países en que sólo se aplican presupuestos tradicionales, el proceso de administrar recursos y de controlar su aplicación dentro de las normas legales vigentes domina casi totalmente el sentido y la utilización del mecanismo presupuestario. No se suelen incorporar en ellos contenidos deliberados de política o programas y proyectos específicos.

La política presupuestaria, en consecuencia, debe tomar en consideración un conjunto de compromisos legalizados entre el fisco y ciertos grupos sociales de presión; entre el fisco y ciertas provincias o estados; entre el gobierno estadual y ciertos grupos regionales de presión; o entre el municipio y los grupos que habitan dentro de la comuna o distrito. El nivel del gasto se determina a través de una negociación anual con los representantes de estos compromisos.

Los aspectos mencionados determinan dificultades en muchos países para la formulación de una política presupuestaria clara, definida, ajustada a los medios existentes, y consciente de los objetivos perseguidos. Evidentemente, estos factores hacen difícil las posibilidades de una planificación técnica del presupuesto.

b) La falta de planificación

Una de las condiciones básicas para el éxito de la acción planificada es la continuidad en las actividades emprendidas. Como se ha puesto de manifiesto anteriormente, esta característica está muy limitada en numerosos países latinoamericanos. Ello conduce tanto a la ausencia de una macro-planificación del presupuesto como de una micro-planificación. En el primer sentido, es perceptible la falta de una programación sistemática de los efectos globales de la gestión fiscal en aspectos como nivel y distribución del ingreso, volumen de ocupación, equilibrio del balance de pagos, volumen de medio de pago, niveles de salarios, sistema y nivel de los precios, proceso de acumulación, etc. Lo anterior se traduce en efectos inorgánicos sobre el

sistema económico que agravan desequilibrios como la inflación, el déficit del balance de pagos, el crecimiento lento e inarmónico de la producción, la distribución regresiva del ingreso, etc.

En el aspecto de micro-planificación puede producirse falta de coordinación entre las actividades y proyectos que se emprenden en los distintos sectores del gobierno. Por ejemplo, un ministerio A emprende un programa de riego y/o de colonización en la región X, y el ministerio B centra su esfuerzo en materia de construcción de carreteras en la región Y; después de un tiempo se logra regar un zona, elevando su producción, pero se carece de caminos para transportar la carga, mientras en otra región se dispone de buenos caminos, pero se carece de producción para transportar.

También se ha observado en más de un país, que se inicie la construcción de escuelas, pero que no se atiende a la formación de maestros y así ocurre que se dispone de aulas escolares, pero que no existan profesores. También suelen apreciarse problemas derivados de la falta de estudios de localización: hospitales bien equipados en regiones en las que no existen enfermos potenciales y la tasa de ocupación de estos es bajísima.

Otro fenómeno que es de permanente ocurrencia es el de la falta de planificación y estudio de los costos de operación. Existen países donde se abren escuelas técnicas en las que se educa un reducido número de alumnos operándose con costos a veces muy elevados y anti-económicos.

Tampoco resulta fácil planificar la ejecución de algunas actividades de gobierno. Por ejemplo, existe una serie de obras públicas o entidades autónomas que se financian con impuestos asignados. Si el o los tributos establecidos son flexibles y se adaptan al ritmo de aumento de los precios, esas obras o entidades avanzan con celeridad, mientras aquellos otros proyectos que se financian con impuestos inelásticos languidecen y demoran muchos años en terminarse.

c) Magnitud del desperdicio de recursos

Es lógico pensar que si muchos países carecen de una política presupuestaria coherente y sostenida y de una coordinación y planificación adecuadas, son vastos los desperdicios de recursos que han de producirse en el sector público.

Como ya se vió, el sector gubernamental de la economía controla en muchos países un elevado porcentaje del ingreso nacional. Incluyendo las empresas estatales dicha participación fluctúa en algunos casos entre el 25 por ciento y el 35 por ciento. De este total, alrededor de los dos tercios se destina a gastos corrientes, quedando para inversiones reproductivas entre un 20 por ciento y un 35 por ciento de los gastos del sector público.

En los países latinoamericanos, el costo de operación de la administración se eleva, en muchos casos, como consecuencia de la economía para crear nuevas ocupaciones que permitan dar trabajo a aquella parte de la población que año a año se incorpora al mercado laboral por efecto del acelerado crecimiento de la población y el lento crecimiento de la economía; el estado debe dar trabajo abierta o disfrazadamente al excedente de trabajadores así producido. Ocurre en muchos países que el exceso de empleados públicos en relación con los recursos financieros disponibles implica problemas como la falta de edificios públicos adecuados donde éstos puedan trabajar, la escasez de materiales de trabajo (papel, máquinas de escribir y de calcular, etc.), la estrechez de los espacios en las oficinas donde trabajan los funcionarios, todo lo cual se traduce en un hecho lógico: la baja productividad y rendimiento del trabajador del estado.

Incluso en el caso de los recursos humanos dedicados a la formación de capital, se aprecian problemas derivados de la situación anterior. Un número elevado de empleados se ha de traducir en un incremento del papaleo y de los trámites burocráticos; por esta circunstancia, a veces, los ingenieros y funcionarios dedicados a obras públicas deben destinar muchas horas del día a dar cumplimiento a formalidades burocráticas, en perjuicio de su iniciativa y el control directo sobre los trabajos efectivos de construcción de obras.

El exceso de trámites internos en la administración pública, junto con representar un desperdicio de esfuerzos y de materiales, en la forma que se ha ilustrado, tiene también efectos nocivos sobre el sector privado, entorpeciendo el funcionamiento de las empresas y la puesta en marcha de nuevas iniciativas.

Con respecto a los gastos de inversión, cabe señalar que en numerosos países, además de tener una cuota reducida de gastos en la formación de capital, se produce un amplio desperdicio de recursos por la falta de continuidad en las obras iniciadas. Sucede que las necesidades públicas exceden con mucho los recursos disponibles, y los gobiernos por tratar de satisfacerlas inician simultáneamente muchas obras más allá de las posibilidades financieras. Los escasos fondos deben entonces repartirse entre una gran cantidad y variedad de proyectos, con el resultado de que cada obra tiene un prolongado lapso de ejecución. No son raros en América los casos de carreteras que demoran 30 años, de líneas férreas que se terminan en 10 años, y, de edificios que se tardan 20 años en construirse. La incorporación de capital en numerosas obras esparcidas por todo el país, que permanecen sin terminar son elocuentes testimonios de la ineficacia, que crean la desconfianza de la población en el estado y muestran a las claras cuantiosos recursos mal utilizados.

d) Ineficacia de los mecanismos presupuestarios

Es inevitable que los problemas reseñados en los párrafos anteriores, repercutan decisivamente sobre los mecanismos presupuestarios de los gobiernos. Si los países ven debilitados sus ingresos provenientes del exterior por efecto del deterioro de la relación del intercambio; si los ingresos son inelásticos frente a la elevación de los precios; si son casi naturales las situaciones de déficit fiscal; si existe una estructura legal rígida; si no es posible formular políticas presupuestarias deliberadas; si se entorpece la preparación de los presupuestos; si existe un amplio desperdicio de recursos en el Gobierno, es fácil comprender que de los mecanismos presupuestarios esté permanentemente estorbado.

Desde la formulación del proyecto de presupuesto cada año, surgen dificultades. ¿Cómo estimar los ingresos, a veces con 10 meses de anticipación al ejercicio, si ellos dependen de los precios internacionales que tendrán vigencia para estimar las importaciones y exportaciones? ¿Cómo calcular los ingresos internos cuando estos van a depender del nivel de precios del año próximo, en circunstancias que no se conoce el ritmo de la inflación que pueda tener lugar? ¿Cómo estimar los rendimientos de los tributos cuando están pendientes en el parlamento o en el ejecutivo proyectos de reforma tributaria? ¿Cómo

son una autorización para comprar sólo los bienes y servicios incluidos en cada partida. Si se agotan las asignaciones para comprar ciertos bienes, no pueden usarse los recursos que sobran para otras adquisiciones sin cumplir una serie de formalidades que pueden consistir, en algunos casos, en una ley especial.

Lo anterior determina que la ejecución presupuestal sea también esencialmente mecánica. Cada organismo se afana en utilizar los recursos que se le han asignado sin que con frecuencia se haya fijado un programa anual de prestaciones, y se da el caso de que entidades que han obtenido fondos en exceso con respecto a su capacidad operativa, tratan de gastarlos antes de terminar el ejercicio - a fin de justificar sus peticiones - en cosas no urgentes. La ejecución presupuestaria no está forzada de un modo explícito a aplicar criterios de racionalidad para obtener el máximo de rendimiento de los recursos. La mecánica de su realización se ha convertido en muchos países en una rutina y acentua en el funcionario una mentalidad y actitud pasivas. Además, se suele observar que el mecanismo contable es por lo general engorroso y entorpece el proceso de ejecución en desmedro de la eficiencia de la actividad estatal. Las operaciones ejecutadas se contabilizan en varias oportunidades, empezando por los contadores de la oficina que gasta, luego por los tenedores de libros de las tesorerías, y por último, por los de la contraloría general o tribunal de cuentas. Los auditores revisan las cuentas o ejercen un control previo en busca de fallas legales o contables para evitar fraudes y malversaciones, y en esto consiste todo el proceso de fiscalización, sin atender a los aspectos sustantivos de la acción gubernamental.

Finalmente, los resultados de la gestión financiera se presentan en balances generales de la hacienda pública, que muchas veces resultan difíciles de interpretar, incluso para los analistas fiscales.

En suma, el presupuesto tradicional está diseñado para facilitar su administración, su contabilización y la auditoría de sus cuentas, todo ello en perjuicio de su utilidad para fines de política económica y fiscal, racionalización y programación de la actividad gubernativa. Pero la crisis financiera de muchos países y la urgencia por ejecutar programas de desarrollo económico y social, han impuesto la necesidad de lograr que los recursos deban

asignarse en función de determinados objetivos y prelacións, y de atender metas de prestación de servicios sociales que se han ido postergando, como los de educación y salud pública. Por lo tanto, se ha tratado de fijar en el presupuesto la responsabilidad específica de las cosas que deben hacerse y se ha acentuado la urgencia de dar flexibilidad a los trámites y mejorar el mecanismo de decisiones de las actividades del gobierno. Para satisfacer estas necesidades y propósitos se han estado utilizando nuevas técnicas presupuestarias

Resumen:

El sector público latinoamericano está experimentando rápidos cambios a consecuencia del crecimiento demográfico, de la urbanización, del proceso industrial, de las modificaciones en el comercio exterior, de la influencia creciente de nuevas aspiraciones sociales y demás factores que presionan por una mayor atención gubernamental. Como respuesta a tales fuerzas, el sector público ha tendido a captar una cuota creciente del producto nacional bruto que ha llegado a representar entre un 15 y un 35 por ciento del mismo. El gobierno demanda ahora más potencial humano, más materiales, más equipos y otros recursos que le permitan ampliar los servicios gubernativos. Entre ellos sobresalen los destinados a servicios generales - administración, policía, justicia y defensa - que absorben entre un 20 por ciento y un 40 por ciento de los gastos públicos; los relativos a servicios sociales - educación, salud, vivienda, trabajo, previsión - que ocupan entre un 25 por ciento y 50 por ciento de los gastos; y los servicios económicos - agricultura, minería, industria, transportes - que representan entre un 10 y un 35 por ciento. Entre los gastos en servicios generales destacan los de defensa - que fluctúan entre un 10 y un 25 por ciento de los gastos-; entre los sociales sobresalen los gastos en educación - que absorben entre un 10 y un 20 por ciento; y entre los económicos, el transporte, que ocupa desde un 10 hasta un 25 por ciento.

Para la realización de sus programas de gastos, el sector público tiende a descentralizarse cada vez más: existe un gran aumento en el número y volumen de recursos que controlan las entidades autónomas y empresas del estado. En muchos países el gobierno central sólo gasta entre 30 y 60 por ciento de los gastos; el resto es utilizado a través del sector descentralizado. Esta circunstancia disminuye las posibilidades de coordinación de las inversiones públicas.

Las inversiones gubernamentales desempeñan un papel importante en el desarrollo de los países latinoamericanos. En muchos de ellos ocupa hasta un 50 por ciento de la inversión nacional. Como porcentaje de los gastos del sector público, los gobiernos invierten entre un 20 y un 45 por ciento; naturalmente los países de más alto nivel de ingreso tienen tasas de inversión mayores, siendo débil el proceso de acumulación en los países de ingresos bajos, conformándose así un círculo vicioso de estancamiento.

Para financiar los gastos públicos de los países de América Latina el sistema tributario es defectuoso. La carga tributaria sobre el ingreso nacional neto fluctúa entre un 10 por ciento y un 30 por ciento, siendo inferior a la existente en países más desarrollados. El sistema tributario es regresivo, pues la mayor parte de los impuestos gravan a los consumidores; los impuestos a la renta y a la propiedad permiten captar bajas cuotas del ingreso nacional, equivalentes al 5 por ciento aproximadamente. La carga tributaria sobre el sector externo es importante en muchos países y fluctúa entre un 2 y un 9 por ciento del ingreso nacional. Lo anterior imparte gran vulnerabilidad al sistema tributario frente a los movimientos del comercio exterior. El deterioro que a largo plazo vienen sufriendo las exportaciones latinoamericanas en su cantidad, precio y poder adquisitivo de importaciones, plantea la reducción paulatina y silenciosa de un área tributable que ha tenido primera magnitud y el consiguiente debilitamiento del financiamiento fiscal. Coexiste con tal realidad, un proceso de continuos cambios a corto plazo en los precios y cantidad de los bienes exportados, lo que afecta seriamente las recaudaciones públicas, provocando muchas veces déficit agregados en los presupuestos públicos. En la mayoría de los países latinoamericanos alrededor de 40 a 60 por ciento de los ingresos fiscales provienen del comercio exterior.

Los factores mencionados crean, por la vía del balance de pagos y del presupuesto, presiones inflacionarias que implican, naturalmente, aumentos en el producto nacional monetario; pero la elevación del nivel de precios pone en juego otro factor estructural de desequilibrios: la inelasticidad-ingreso de las recaudaciones de impuestos. La mayoría de los sistemas tributarios latinoamericanos fueron organizados hace 20 o 30 años y para funcionar en condiciones de estabilidad; pero como en muchos países existe inflación se hacen flagrantes algunos elementos de inflexibilidad que determinan que mientras los gastos deben reajustarse al nivel de precios, los ingresos no crecen en la misma proporción. Esto se debe a que el impuesto a la renta, por lo general, se paga sobre la base de los ingresos obtenidos el año anterior; a que los avalúos fiscales distan mucho del valor comercial de los bienes inmuebles con lo que los tributos prediales y de herencias resultan de poca significación; a que las tasas son, por lo general, proporcionales, y en muchos casos existen tributos específicos, etc. La inelasticidad de los ingresos fiscales opera como factor de déficit fiscal y éste como factor de inflación, siendo ésta a su vez inductora de mayores déficit, al no adaptarse las recaudaciones públicas al nuevo nivel, y así sucesivamente.

Existen elementos económicos, institucionales y fiscales que inducen hacia el déficit presupuestario. Estos factores son de largo y corto plazo; entre los primeros está la flexibilidad del gasto fiscal frente a la inflexibilidad de los ingresos, lo que conduce automáticamente al déficit; entre los segundos figura la vulnerabilidad del financiamiento frente a los cambios en el comercio exterior y la rigidez administrativa. El déficit no es, pues, una concepción de política fiscal sino que un fenómeno inducido.

Los factores generales de estancamiento constituyen elementos que crean déficit fiscales de origen estructural. Por ejemplo, en la Argentina el estrangulamiento del sector transporte se expresa en déficit en los ferrocarriles estatales y este desajuste se traslada al gobierno central; en Bolivia, sucede

Lo propio con el sector minero, donde la Corporación Minera encargada de la explotación del estado traslada sus déficit al fisco; y así ocurre en otros países donde varía el sector de estrangulamiento.

La situación prevaleciente y sus efectos sobre el sistema fiscal son aspectos que contribuyen a que los gobiernos latinoamericanos carezcan de una política y una planificación adecuada de sus presupuesto gubernamentales. La política presupuestaria entorpecida por los compromisos que los sectores gobernantes contraen con los grupos de presión en medio de una situación inestable.

Fallas en la organización estatal y en los mecanismos presupuestarios conducen a una falta de coordinación entre los presupuestos del gobierno central y los organismos descentralizados, los municipios, las empresas públicas y demás organismos públicos, con el consiguiente desperdicio de recursos. Son cuantiosos los recursos gastados en obras duplicadas, por ejemplo, ferrocarriles y autopistas paralelos; en escuelas y hospitales que carecen de usuarios; carreteras innecesarias, etc.

Los mecanismos presupuestarios funcionan lentamente, entorpecidos por todos los factores mencionados y una copiosa legislación que reglamenta cada detalle del proceso de ingreso y gasto, donde abundan los trámites superfluos. Es corriente, en muchos países, que un documento cualquiera requiera 50 firmas distintas para su tramitación. Existe, por consecuencia, un desperdicio de recursos que podría reducirse con una mayor planeación.

Bibliografía

- Adler, John, Los gastos fiscales y el desarrollo económico (Doc. GPF-DB-10T) Santiago, 1962.
- Banco Central del Ecuador. Memoria Anual, 1961, Quito, 1962.
- Comisión de Planificación, Plano Trienal de Desenvolvimento Economico e Social, 1963-65, Rio de Janeiro, 1962.
- Chin-Wen Kwang, "The Budgetary System of the People's Republic of China: a preliminary survey". Public Finance Vol. XVIII N° 3-4, 1963.
- Delorme, Henri, El sistema financiero Chino, Dto. de Publicaciones, 1962.
- Hansen, Alvin, Política fiscal y ciclos económicos, Fondo de Cultura Económica, México, 1955.
- Margolín, M.S. Planificación Financiera, Dto. de Publicaciones, 1961.
- Martner, Gonzalo, La inflexibilidad de la tributación interna y la codificación de las leyes impositivas, Finanzas Públicas N° 1, Santiago, 1957.

Desarrollo de las Finanzas Públicas de Colombia de 1950 a 1960, Dir. Pres. Bogotá, 1961. "Un análisis estructural de la inflación en Bolivia", Trimestre Económico N° 114, México, 1962. "Experiencia Latinoamericana en la utilización de los presupuestos gubernamentales como instrumentos de planificación de desarrollo"; Economía Latinoamericana, N° 8, Caracas, 1962.

Meza, Wally, La participación del sector público en la economía nacional, Min. Santiago de Chile, 1962.

Ministerio de Hacienda de Chile, Apéndice Técnico del presupuesto de la nación, 1956, Santiago, 1956.

Ministry of Treasury, United Arab Republic, Statement on the Draft Budget of the United Arab Republic for the fiscal year 1963/64, Cairo, 1964.

Naciones Unidas, Consecuencias Económicas y Sociales del Desarme N° de Venta 62.IX.1, Nueva York, 1962.

Naciones Unidas, CEPAL, El desarrollo Económico de América Latina en la post-guerra, (N° de venta: 64.II.G.6).

OEA-BID-CEPAL, Informe de la Misión conjunta en Haití, mimeografiado, 1962. La capacidad fiscal de países en desarrollo, Doc. CFF-D3-1, Santiago, 1962.

Capítulo II

EL PROCESO DE PLANIFICACION Y EL PRESUPUESTO GUBERNAMENTAL

1. Generalidades

En los últimos años, los gobiernos de los países poco desarrollados han reconocido la importancia del presupuesto gubernamental. En la mayoría de ellos, el presupuesto ha desempeñado un papel puramente pasivo y las presiones sociales y políticas que se descargan sobre él han definido a la postre su estructura. Los gobiernos han ido realizando un proceso de percepción de los problemas señalados anteriormente. En efecto, a medida que la intervención del Estado se fue haciendo necesaria para afrontar fluctuaciones económicas que derivaban del exterior, fue considerándose que el presupuesto fiscal podría ser utilizado como una eficaz herramienta de compensación frente a esas alteraciones. Por otra parte, en tanto que las presiones de los grupos sociales por aumentar su participación en el ingreso nacional se fue haciendo ostensible, penetró la idea de que el presupuesto fiscal podría ser también un instrumento útil para lograr una mejor distribución del ingreso. Por último, estimando los países atrasados que no es posible alcanzar una estabilidad económica duradera y una distribución más igualitaria del ingreso sin un adecuado crecimiento de la producción, se fortaleció en la mente de los gobernantes el concepto de que el presupuesto gubernamental puede llegar a ser una herramienta para acelerar el desarrollo económico.

Los aspectos anteriores han contribuido a la reformulación de los principios básicos del presupuesto y han enriquecido sus técnicas. La experiencia recogida en los ensayos realizados por los gobiernos a lo largo de los últimos treinta años en los que el mundo ha presenciado depresiones económicas, conflictos bélicos, movimientos de masas que buscan un mejor nivel de vida, la reconstrucción de zonas devastadas, la incorporación de nuevas regiones a la explotación económica, y demás factores que han abogado por una más inteligente acción gubernamental dentro de la economía, se ha incorporado en la teoría y práctica del presupuesto. Tal vez una de las contribuciones más sobresalientes que

cabría mencionar sería la de la interdependencia del presupuesto y su uso múltiple. En efecto, ya no se concibe el presupuesto como un mecanismo de gobierno aislado y ajeno al funcionamiento de la economía, de la sociedad y la vida de una nación. Tampoco se considera como un instrumento puramente administrativo y contable. Hoy es mucho más que eso: es una herramienta política, en cuanto expresa en transacciones concretas y resultados propuestos decisiones gubernamentales y contribuye a través del ejercicio del poder a ejecutarlas; es un instrumento de planificación en cuanto contiene metas que cumplir con determinados medios; y es un instrumento de administración en cuanto debe realizar acciones específicas para coordinar, ejecutar y controlar los planes y programas.

II. LOS PROCESOS DE PLANIFICACION Y DE PRESUPUESTOS

La planificación es ahora el antecedente básico que informa la preparación y ejecución de los presupuestos modernos. Conviene referirse a algunos conceptos básicos acerca de los procesos de planificación, a fin de ubicar con mayor precisión el papel que desempeña el presupuesto dentro de ellos.

1. El concepto de planificación

La idea central de la planificación es la de racionalidad. Este principio supone que, dada la multitud de posibilidades de acción de los hombres, del gobierno, de las empresas y de las familias, es necesario elegir "racionalmente" qué alternativas son mejores para la realización de los valores finales que sustenten dichos hombres, familias, gobiernos o empresas. Planificar implica, entonces, reducir el número de alternativas que se presentan a la acción a unas pocas, compatibles con los medios disponibles. La planificación cierra el paso al ensayo de cualquier conducta futura; elige una determinada y descarta otras. Señala inteligentemente lo que debe hacerse en el futuro y lo que no debe hacerse. De acuerdo con el enfoque anterior, se ha definido la programación como la selección cuidadosa de fines y medios apropiados para alcanzarlos.

Si se observa el proceso de programación, se percibe que, en este sentido, ella queda definida por las acciones de "coordinar" "prever", "anticiparse al futuro", "determinar una conducta a seguir", etc. Planificar es, en consecuencia, un proceso en virtud del cual la "actitud racional" que ya se ha adoptado, se transforma en actividad: se coordinan objetivos, se prevén hechos, se proyectan tendencias. Desde el punto de vista del trabajo a realizar, programar es una disciplina intelectual de ordenamiento racional de recursos escasos tras objetivos precisos; implica además del diagnóstico, la tarea de pronosticar el futuro. Es un proceso de asimilación y sustanciación de un enorme caudal de informaciones que permitan apreciar todos los cauces posibles de acción, y el lento y enjundioso proceso de selección de alternativas, luego de una evaluación científica de las ventajas e inconvenientes de cada una de ellas.

Si se atiende al resultado de la programación, planificar es la actividad de hacer planes de acción para el futuro. Es la fijación concreta de metas a la conducta dentro de un plazo determinado, y la asignación precisa de medios en función de aquellos objetivos. Planificar implica, en consecuencia, dar forma orgánica a un conjunto de decisiones, integradas y compatibles entre sí, que guiarán la actividad de una empresa, de un gobierno o de una familia. Programar es hacer planes, programas y proyectos, es fijar metas cuantitativas a la actividad, destinar los recursos humanos y materiales necesarios, definir los métodos de trabajos a emplear, fijar la cantidad y calidad de los resultados, y determinar la localización espacial de las obras y actividades.

De acuerdo con lo expresado anteriormente, programar significa valerse de un método racional para fijar metas a alcanzar, en función de los recursos disponibles. Significa la adopción de normas o decisiones previas a la acción, en sustitución de una conducta de improvisación frente a los acontecimientos que se suscitan.

Sin embargo, no todos los autores coinciden en estimar que la programación termina con la formulación de planes. Existe un grupo de especialistas que sostiene la tesis de que la planificación tiene lugar

solamente cuando hay "acción planificada". Para ellos la planificación comienza en el momento de la puesta en marcha de los planes, es decir cuando se comienza a traducir en hechos la acción delineada para alcanzar los objetivos prefijados. Para ellos, programar es "actuar" racionalmente en función de ciertos objetivos. En verdad, la mera formulación de planes, programas y proyectos no tendría sentido si no se tradujera en acción, dando lugar a las transformaciones establecidas en las metas y propósitos. La formulación del plan es indispensable para lograr una conducta racional; una conducta desprovista de planes, a su vez, carecerá de sentido. Por ello, la idea de formular planes debe ser sustentada por la de ejecución y formar un todo indivisible con ella.

2. Principios de la planificación

La programación, cualquiera sea el campo en que se la aplique, se inspira en ciertos conceptos fundamentales de validez general. Estas ideas han sido agrupadas y definidas en forma de principios básicos de la programación. A fin de completar las explicaciones anteriores conviene estudiar estos principios y precisar sus alcances y validez. Los principios básicos de la programación son los de racionalidad, de previsión, de universalidad, de unidad, de continuidad y de inherencia.

El primer principio es el de racionalidad. La programación se basa en la idea primera de seleccionar alternativas de acción en forma inteligente. La variedad de posibilidades de actuar debe ser sopesada en sus ventajas e inconvenientes y reducida, a través del conocimiento científico y del razonamiento sistemático, a una conducta final coherente que permita el aprovechamiento máximo de los recursos. La programación viene, en consecuencia, a ser una expresión de la aplicación del criterio "económico" a la conducta de un estado, o de una empresa o de una persona, y al mismo tiempo del criterio "administrativo" al disponer las modalidades en virtud de las cuales se pondrán en movimiento dichos recursos.

El segundo principio es el de previsión. La programación es "previsión" del futuro. Los programas y planes tienen por objeto guiar la conducta hacia adelante. En función de este principio se fijan plazos

definidos para la ejecución de las acciones que se planifican. Los gobiernos han preferido planificar para plazos de uno, dos, cuatro, cinco o diez años. La fijación de los límites de tiempo dependerá, naturalmente, de la clase de actividades, de los recursos disponibles, de las posibilidades de control y de los objetivos perseguidos. La previsión surge del análisis y diagnóstico del pasado y del presente y de la proyección de las tendencias observadas.

El tercer principio es el de la universalidad. En virtud de este principio, la programación debe abarcar las diferentes fases o etapas del proceso económico, social y administrativo y prever las consecuencias que producirá su aplicación. Como la sociedad y la economía se desenvuelven en una mutua y constante interacción, la programación parcial frustra la posibilidad de dar coherencia a la conducta del estado o de las empresas. Desde luego, la actividad del estado debe programarse en todos los sectores y niveles de la administración a fin de dar consistencia y armonía a la gestión gubernativa y abarcar toda la economía. La programación no es patrimonio exclusivo de los organismos superiores del gobierno; por el contrario toda la rama ejecutiva del estado debe planificar en los niveles correspondientes. Para lograr el equilibrio en la programación pública, los estados formulan programas globales de acción y abarcan también al sector privado.

El cuarto principio es el de la unidad. Como consecuencia del principio anterior, se desprende la necesidad de que los planes tengan unidad, es decir que estén integrados entre sí y formen un solo todo orgánico y compatible. El principio de la unidad está estrechamente ligado al concepto de coordinación. Ella debe surgir como efecto de la debida integración de los programas sectoriales en el programa global y dar como consecuencia un proceso de ejecución que impida el malgasto de recursos en acciones duplicadas o no debidamente ajustadas. Por ejemplo, al formular un programa de industrialización, es indispensable concebir simultáneamente un programa educacional destinado a proveer a las industrias nuevas de técnicos y personal calificado. Observar el principio de unidad significa eliminar el peligro de la aparición de estrangulamientos en la economía.

El quinto principio es el de continuidad. La programación no tiene fin en el tiempo; en efecto mientras subsistan las empresas, el estado y las familias, se deberán hacer cosas, por ello pueden variar los objetivos de los planes, el énfasis de la acción, los plazos fijados, pero la necesidad de obtener el máximo rendimiento de los recursos no desaparecerá. La programación es, en consecuencia, un proceso de duración ilimitada. Cumplido un plan, se formula el siguiente, o bien, como hacen algunos países todos los años se revisa el plan y se le agrega un año más, manteniendo así la secuencia en la acción. La falta de continuidad en los programas va contra la idea misma de la planificación: el abandono de ciertas metas implica malgastar los recursos que se estaban empleando y atentar contra la eficiencia en su utilización, y producir despilfarro.

El sexto principio es el de inherencia. La programación es necesaria en cualquiera organización humana; es inherente a la administración. El estado o la empresa privada deben planificar la forma de alcanzar sus objetivos. La administración del estado, como la administración de una empresa, no se hacen independientemente de ciertas metas mediatas o inmediatas. Una administración sin propósitos preconcebidos es una máquina guiada por la rutina, por la costumbre o por normas rígidas que anulan la discrecionalidad de los directivos. En consecuencia, un estado que no planifica no puede ser eficiente, ni estar habilitado para responder a las principales cuestiones que plantea la mutación social. Cada estado planifica según sus criterios dominantes: puede hacerlo en forma democrática o por la fuerza, pero de todas maneras, si desea ser efectivo, debe programar técnicamente su actividad. La empresa privada también necesita planificar, pues de la utilización eficiente de sus recursos depende su margen de utilidad y sus posibilidades de prosperidad y supervivencia.

Como se colige de lo expuesto, la programación requiere de la concurrencia de todos los principios esbozados, que, en conjunto, dan fisonomía al proceso de programación.

3. El proceso de planificación

Los principios de la programación adquieren su validez real en el "proceso" de programar. Tanto la política, como la programación y el presupuesto, se gestan en procesos. La primera, a través del sistema político, genera las decisiones gubernativas; opinión pública, partidos políticos, parlamento y ejecutivos, son los principales mecanismos a través de los cuales se van produciendo las decisiones. La programación se gesta dentro del Ejecutivo a través de las etapas de formulación de programas; de su discusión y aprobación, de su ejecución y de su evaluación y control.

Conforme lo visto, la programación se efectúa dentro de un proceso que abarca las siguientes etapas principales: a) Formulación; b) Discusión y aprobación; c) Ejecución y d) Control y evaluación de los resultados.

Cada uno de estos períodos requiere de la aplicación de técnicas y procedimientos especiales por parte de los funcionarios ejecutivos y de los expertos. En cada una de estas fases intervienen también distintos organismos asesores y autoridades ejecutivas.

a) Formulación. Para la formulación de un programa se requiere el empleo de técnicas adecuadas de programación. Para cada tipo de programa existe una técnica determinada, pero en general puede decirse que cada una de ellas se inspira en una metodología casi común, variando solamente el contenido de las materias. Por cierto que cada tipo de programa requiere también expertos diferentes.

La formulación se inicia con el diagnóstico de la realidad que quedará comprendida dentro de la órbita del programa. Para este efecto, se reúnen informaciones estadísticas, agrupadas en forma conveniente, y se hacen observaciones directas. Los antecedentes permiten formarse una idea acerca de los principales problemas y ubicar sus causas. Hecho el diagnóstico se efectúa una proyección de las tendencias observadas en el curso del tiempo. La prognosis tiene por objeto visualizar lo que ocurrirá en el futuro si no se alteran las tendencias. Hecho lo

anterior, el programador, conforme a las líneas generales establecidas en la política sobre la materia, formula metas concretas de acción a fin de posibilitar el cumplimiento de los propósitos establecidos. Finalmente, se calcula, aplicando coeficiente de rendimiento, el volumen de recursos que serán necesarios para alcanzar las metas fijadas. En un proceso de aproximaciones sucesivas se van evaluando las alternativas y buscando la combinación óptima de los recursos con el objeto de maximizar su uso y aumentar el margen de cumplimiento de las metas.

El programa se compone, entonces, de un diagnóstico de las proyecciones y fijación de metas, y de la asignación de recursos. Todas estas partes del programa se exponen en el documento programático, el cual es sometido a discusión y aprobación por las autoridades.

b) Discusión y aprobación. Para tener posibilidades de éxito, todo programa debe contar con la aprobación del gobierno, la anuencia de la opinión pública y el interés de los diversos sectores sociales comprometidos. Por esta razón, una vez formulado el programa por los técnicos, procede iniciar una discusión intensiva que tenga por objeto resguardar las conveniencias de los principales sectores. Para este efecto, en muchos países existen Consejos Nacionales de Economía en los cuales están representados los productores y los trabajadores; en estos consejos los dirigentes de los sindicatos y de los gremios de empleados pueden hacer escuchar sus opiniones. Otro sistema consiste en convocar a audiencias públicas en los comités del Congreso cuando se discute el presupuesto, esto ocurre, por ejemplo, en Estados Unidos donde el Gobierno prepara un presupuesto por programas y es discutido, junto con el Informe Económico del Presidente, en diversos comités del congreso; hasta allí llegan los representantes de la agricultura, el comercio, y del trabajo y exponen sus puntos de vista frente a los programas gubernativos. Un tercer sistema es el aplicado por Puerto Rico. Allí existe la "vista pública" que es una audiencia en la que los planificadores exponen al público los planes y solicitan sugerencias y observaciones para mejorarlos.

La aprobación definitiva de los planes y programas se realiza, en los países en que existe el sistema de presupuesto por programas, al promulgarse la ley de presupuestos. En otros países, los planes son sometidos íntegramente a la consideración del congreso y aprobados como ley. Finalmente, hay casos en que el Ejecutivo ordena el cumplimiento de un programa dictando un decreto supremo.

En todo caso, parece conveniente buscar en el trámite de discusión y aprobación un sistema que, junto con resguardar los deseos de la opinión pública y de los grupos sociales, sea lo suficientemente flexible y racional como para impedir que en la discusión se introduzcan modificaciones que a la postre desarticulen el proyecto o programa y dificulten su aplicación.

c) Ejecución. Aprobados los programas, corresponde a los organismos ejecutivos llevarlos a la realidad. Para este efecto, la administración pública es la encargada de tomar las medidas necesarias para el cumplimiento de las metas del programa. Para ejecutar las acciones programadas será indispensable contar con las organizaciones y con una dirección adecuada. Las organizaciones deberán estar estructuradas de manera conveniente: existir una división del trabajo racional, estar bien definidas las líneas de autoridad y asesoría, tener precisadas las funciones del personal, hecha la descripción de puestos, sistematizados los procedimientos y métodos, instaladas convenientemente las oficinas. Para el funcionamiento eficiente de las organizaciones es indispensable contar con una dirección acertada; los directores y supervisores deben tener una orientación definida, conocer a fondo el sentido y alcances del programa, tener capacidad para tomar oportunamente las decisiones, tener una conducta directiva, unitaria, etc. Los directores de programas, convenientemente respaldados por los supervisores, deben movilizar la organización hacia la consecución de las metas del programa. Esto significa que todos los esfuerzos del elemento humano de la organización y todos los recursos materiales y equipos, deben ser coordinados

eficientemente a fin de que, evitando desperdicios de tiempo, materiales y trabajo, se obtenga el rendimiento máximo. ^{1/}

Cuando el sistema ejecutivo del gobierno alcanza un grado de eficiencia aceptable, podrán alcanzarse las metas e incluso superarse, dentro de un proceso de emulación entre los organismos. La ejecución eficiente de programas es, fundamentalmente, una tarea de buena administración.

d) Control y evaluación. A medida que se van ejecutando los actos incluidos en el programa, es preciso controlar sus resultados. En forma periódica se deberán obtener informaciones relativas a la forma como se van cumpliendo las metas del programa de trabajo. Para este efecto, se deben producir estadísticas que muestren con claridad los resultados obtenidos. El gobierno, por ejemplo, debe saber cuántas casas se han construido, cuántos kilómetros de caminos se han pavimentado, cuántos enfermos han sido atendidos en los hospitales, cuántos niños asisten a las escuelas, cuántos productos han generado las empresas del estado. Debe establecerse una corriente continua de información estadística desde las bases de la administración hacia los niveles superiores, a fin de permitir a los planificadores y directores una visión oportuna de lo que está aconteciendo. Ha de crearse un sistema de informes periódicos con miras a mostrar lo que cada organismo está haciendo e identificar los problemas que se le van presentando.

El oportuno conocimiento de lo que acontece sirve para rectificar errores en forma diligente y para reorientar actividades antes de producir malgasto de recursos. Para este efecto, debe hacerse una labor permanente de evaluación de los resultados que se van obteniendo. El examen periódico y objetivo de lo que se hace permite a los gobiernos cambiar rumbos a tiempo, reconocer sus errores y evitar despilfarros de recursos en actividades que a la postre no serán fructíferas, por alteraciones en las condiciones no previstas en la programación.

^{1/} Para mayores detalles véase H. Simon, D. Smithburg y V. Thompson Administración pública, Puerto Rico, 1956.

4. Los planes de desarrollo y los presupuestos gubernamentales

El proceso de programación conduce a la generación de los programas. Un programa puede ser distinto según las materias de que trata, pero en general existen ciertas características comunes a todo programa y que pueden ser estudiadas por separado.

a) Contenido de los planes y programas

En todo programa es posible distinguir capítulos o partes diferentes. Un documento que contenga un programa debe ser presentado conforme al desarrollo lógico de las materias. Las partes que componen un programa pueden ser divididas de la siguiente manera: 1. Presentación; 2. Diagnóstico; 3. Pronóstico; 4. Fijación de metas y asignación de recursos; y 5. Ejecución del programa.

Todo documento programático debe contener, en primer término, una descripción breve acerca de los propósitos del plan y su fundamentación general. En esta parte, se procura demostrar la necesidad que se tuvo en vista para entrar a programar. Sirve de introducción a la discusión del programa mismo y permite ubicar al interesado en la materia.

El capítulo relativo al diagnóstico tiene por objeto explicar el análisis que se ha hecho de la realidad sobre la cual se planifica. Esta parte examina los antecedentes reunidos tratando de identificar los problemas más importantes. Los antecedentes son principalmente de tipo cuantitativo y consisten en series estadísticas que cubren períodos prudenciales. Estos datos son sistematizados en forma de cuentas consistentes y se analizan en seguida a la luz de los modelos o metodologías establecidos, procurando relacionarlos entre sí. También en un programa particular se deben considerar aspectos generales que afectan a la comunidad, como los problemas sociales, políticos, económicos, demográficos y geográficos que condicionan en gran medida las posibilidades del programa. La evolución histórica del país y sus características también debe ser considerada, así como las relaciones internacionales del país, sobre todo en sus matices de comercio exterior. Todo este bagaje de información debe ser presentado en forma sistemática en el programa; viene a ser la fundamentación básica del mismo.

Una vez presentado el diagnóstico, el documento programático debe comenzar a exponer las distintas proyecciones, que se hacen estimando el comportamiento futuro de ciertas tendencias observadas en el diagnóstico. Tienen por finalidad mostrar lo que acontecerá en el futuro, si se mantienen vigentes las tendencias. En esta parte, debe explicarse además la metodología de las proyecciones, los supuestos en que se basan los métodos estadísticos empleados para las extrapolaciones, etc.

En las partes anteriores ya se han mostrado los antecedentes necesarios para comprender las finalidades generales del programa. Por esto en la parte sobre objetivos corresponde establecer las metas concretas del programa. Una proyección ya demostró lo que acontecería en el futuro si las tendencias observadas se mantienen vigentes. Si estas tendencias son desfavorables desde el punto de vista de los propósitos generales fijados en la política del gobierno, el programa establece los cambios que se desea producir en el futuro y con este fin establece metas a la acción. En el documento programático deben mostrarse las metas en forma clara y completa, haciendo ver sus compatibilidades y su estructura jerárquica. En lo posible dichas metas deben ser fijadas en términos cuantitativos, de manera de reducir al máximo los enunciados de propósitos de carácter genérico. La fijación de metas forma el cuadro del programa mismo. No obstante, es preciso señalar que en todo programa habrá metas finales y metas intermedias. En esta parte figurarán las metas finales, quedando la especificación de las metas intermedias incorporada en el estudio de los medios establecidos para lograr los fines. Además, debe hacerse una exposición de los volúmenes de recursos que se movilizarán para cumplir el programa. Se fijará la cantidad de materiales necesaria, el número de horas-hombre, la cantidad de mano de obra, equipos, etc. Esta parte, que es fundamentalmente de especificación de recursos, debe contener los detalles acerca de cada material que se empleará y su respectiva evaluación de costos. También debe figurar aquí la especificación de financiamiento que se necesita y las fuentes de donde se obtendrá.

El programa debe contener, finalmente una discusión acerca de los problemas a que dará lugar la puesta en marcha del programa. Al respecto, deberán abordarse las materias de organización y administración que serán claves para la ejecución del programa. Deben fijarse pautas acerca de la estructuración de los organismos que conducirán el programa, de los procedimientos que se consideren más apropiados para administrar el programa, los requisitos de establecimiento, el régimen del personal, los sistemas de remuneraciones, los mecanismos de control de resultados, etc. El programa debe contener, en suma, un planteamiento completo acerca de la forma como se llevará a la práctica. Estos aspectos son de importancia para los administradores de los programas, ya que ellos muchas veces no están en condiciones de interpretar fielmente las necesidades organizativas de un programa, por no conocer a fondo las técnicas que le han dado origen, y no son capaces de introducir los cambios en sus oficinas que son indispensables para el funcionamiento expedito del programa.

b) Planes de desarrollo globales y sectoriales. Proyectos

La aplicación del proceso de programación en materias económicas da lugar a la formulación de "programas de desarrollo económico". Un programa de esta clase admite diversos enfoques y orientaciones. Pero, en general, siguiendo los criterios establecidos en diversos estudios de la CEPAL ^{2/} puede afirmarse que "un programa de desarrollo no es un mero agregado de proyectos individuales para desarrollar tales o cuales industrias o ramas de la actividad económica. Cada uno de estos proyectos, considerado en forma aislada, puede ser técnicamente correcto, pero eso no significa por sí solo que su conjunto constituya un buen programa. En consecuencia, un programa tiene que ser completo y considerar todas las inversiones que requiere el desarrollo económico de un país en un período razonable de tiempo".

^{2/} CEPAL, Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico, P. 8 México, 1952.

El programa de desarrollo económico ha sido definido en estudios de CEPAL como "un acto de orden", en el cual se establece una clara y razonable relación entre los medios o recursos de que dispone, y las necesidades de desarrollo económico y su escala de prelación y las distintas formas en que ha de operarse con esos medios para satisfacerlas. ^{3/}

Los programas de desarrollo pueden ser de diversas clases según el ámbito de la realidad económica que abarquen y según el área geográfica en que se apliquen. ^{4/} En efecto, existen programas de desarrollo económico global y programas sectoriales expresados en proyectos de inversión.

Los programas globales comprenden el análisis y la fijación de metas para toda la economía del país. Para hacer dichos análisis y las proyecciones se emplean instrumentos de medición de carácter macroeconómico como cuentas nacionales, matrices de insumo-producto, cuentas de fuentes y usos, etc. Estos antecedentes se estudian a la luz de las técnicas llamadas de programación global ^{5/} en virtud de las cuales se formulan los planes de carácter global. Un programa global fija una serie de objetivos a la economía de un país; un nivel de ingresos por habitante por alcanzar, una tasa de inversiones, un nivel de consumo, etc. El programa global contiene dichas metas y las hace compatibles entre sí y con el volumen de recursos disponibles.

Los programas sectoriales se refieren a actividades particulares, tales como la agricultura, los transportes, la vivienda, la minería y la industria. Por lo general, la programación sectorial tiene por finalidad romper estrangulamientos producidos en algunas actividades económicas;

^{3/} CEPAL, Ibid.

^{4/} Véase Seymour Harris Planificación Económica, Fondo de Cultura Económica, México, 1952.

^{5/} Véase CEPAL, Introducción a la técnica de la programación, op. cit.

frente al atraso agrícola se formula un programa de desarrollo agrícola, con el objetivo de aumentar esta producción; ante un retraso en el sistema de transporte se formula un programa de desarrollo de los transportes, etc. El diagnóstico que se hace para la programación sectorial, es por lo dicho, distinto de aquel que se practica en el caso de la programación global: persigue encontrar "los cuellos de botella" que se han generado en la economía. Las metas que contienen un programa sectorial tienden, precisamente, a eliminar dichos estrangulamientos. ^{6/}

La preparación de proyectos es la fase final de la formulación de programas de desarrollo económico y el elemento de enlace con el proceso de ejecución de los programas. Se ha definido el proyecto de inversión como un conjunto de antecedentes que permite estimar las ventajas y desventajas económicas que tiene asignar recursos de un país para la producción de determinados bienes y servicios. ^{7/} Los programas de desarrollo fijan los volúmenes de inversión y su orientación y estas metas luego deben transformarse en proyectos de inversión, en los que se asignan los recursos productivos concretamente en obras físicas. Tanto en la fase de programación, como de elaboración de proyectos, y en la ejecución práctica, el presupuesto constituye una herramienta de primera utilidad, como se verá más adelante.

c) Los instrumentos globales de la programación

Para formular y ejecutar programas, existen diversas técnicas de programación. El desarrollo experimentado por estas técnicas ha permitido llegar a construir verdaderos "instrumentos" de programación, sin los cuales no es posible crear un programa coherente. En el campo en que más se han perfeccionado estos instrumentos es en el económico; pero, sin duda, queda aún un gran trecho que cubrir para llegar a tener "instrumentos de precisión". Todos los sistemas de programación trabajan con magnitudes aproximadas, que fundamentalmente reflejan tendencias, siendo por tanto el cálculo de probabilidades la nota dominante en la programación.

^{6/} Jorge Ahumada, Curso de teoría y técnica de la programación del desarrollo económico, (mimeo) 1957.

^{7/} Véase CEPAL Manual de proyectos de desarrollo económico (E/CN.12/426).

Para dar contenido a los instrumentos de programación convergen diversas disciplinas científicas. En materias económicas, por ejemplo, se requiere el concurso de la teoría económica, de la econometría, del álgebra y el cálculo de la contabilidad, de la tecnología, de la sociología, de la ciencia política, etc. Las técnicas de programación del desarrollo económico son esencialmente de síntesis: en ellas se funden una gran cantidad de conocimientos aportados por casi todas las ciencias.

Los instrumentos de programación tienden a facilitar la formulación, la ejecución o la evaluación de programas. Todos ellos prestan utilidad a cada una de estas fases, pero se emplean con mayor énfasis en unas que en otras, tal como se hará notar en cada caso.

Los principales instrumentos de la programación del desarrollo económico son: los modelos econométricos, los sistemas de contabilidad nacional y los presupuestos nacionales.

El orden establecido no tiene validez para el proceso lógico que debe seguirse en la formulación de programas. Los modelos teóricos permiten formar el esquema de clasificación de los sistemas de contabilidad nacional y por otra parte se nutren de la información aportada por dichos sistemas, y las proyecciones que, conforme a la mecánica del modelo teórico se haga de las cuentas sociales, da origen a los presupuestos nacionales.

Estos modelos entregan instrumentos adecuados de planificación y política económica. Toda política económica procura conseguir, simultáneamente, varios fines: aumentar la tasa de inversiones, equilibrar la balanza de pagos, financiar el presupuesto. Para alcanzarlo el gobierno cuenta con ciertos medios como obras públicas, devaluación de la moneda nacional, la tributación, etc. Pero estos medios pueden producir, además del efecto directo esperado, efectos indirectos o subsidiarios que no sean contradictorios con los fines propuestos. Por ejemplo, uno de los fines de la política económica podrá ser detener el alza de los precios, para lo cual se pueden restringir los créditos, pero esta restricción puede producir disminuciones en la actividad

interna y bajar la producción, con lo que podría frustrar otros fines de la política económica. Así pues, el énfasis colocado en ciertos objetivos debe compatibilizarse debidamente, para evitar tener que tomar medidas a continuación en otros frentes para contrarrestar efectos indirectos no previstos. Para corregir estos defectos se han ideado métodos que tienen en cuenta el aspecto "simultaneidad" en las metas y medios. Se debe considerar, entonces, el conjunto de todos los medios y determinar la manipulación de ellos de un modo tal que produzcan la combinación de todos los efectos. Por ejemplo, los "modelos de decisión" ^{8/} tratan de relacionar los fines y los medios en un solo juego de ecuaciones simultáneas. Para la construcción del modelo se toman ciertas variables, unas relativas a los fines (aumento del ingreso por habitante, ocupación plena, etc.); y otras relativas a los medios (tasa de tributación, tasa de intercambio, nivel de salarios, etc.) y otras que describen la economía (los precios, el ingreso nominal, etc.) En seguida se fijan las "relaciones" que existen entre las variables, las relaciones pueden ser de definición (expresan identidades como la que existe entre ambos lados de las cuentas nacionales); relaciones técnicas (coeficientes de insumo-producto), y de comportamiento (curvas de demanda y oferta, ahorro e inversión, etc.).

Por lo general, los medios son determinados por los fines establecidos y esta simultaneidad trata de lograrse con el desarrollo del modelo o decisión. Los modelos de desarrollo se nutren de la información proporcionada por los sistemas de contabilidad económica.

Los sistemas de contabilidad económica y los presupuestos gubernamentales correspondientes constituyen la estructura conforme a la cual se organiza la información estadística a fin de hacer el análisis del pasado y proyectar el futuro. Para que estos "esquemas de información" cumplan un objetivo de fondo, y no se queden sólo en una presentación formal y ordenada de datos, es preciso utilizar las "técnicas sustantivas de programación".

^{8/} Véase Jan Tinbergen In the Theory of Economic Policy, North Holland Publishing Co., Amsterdam, 1952 y Econometrics, The Bladsington Co., 1951.

La técnica de programación global del desarrollo permite fijar, a través de sus parámetros y variables, un orden de magnitudes del sistema económico que sirve de marco de orientación para formular las políticas de desarrollo de corto plazo. El presupuesto gubernamental moderno se formula ahora como parte integrante de sistemas contables nacionales, aplicando las técnicas de programación presupuestaria.

Cabe recordar que la programación del desarrollo económico a través de sus etapas de diagnóstico y proyecciones, fija el marco de referencia fundamental para la programación presupuestaria, y a través de la utilización de los modelos de programación determina el nivel de los gastos del sector público y los requisitos de su financiamiento interno y externo. Además determina la orientación fundamental del gasto público dentro de cada función y precisa el énfasis que debe darse a cada uno de los programas del presupuesto gubernamental. Como se ve, entonces, por un lado, la programación general fija el volumen del gasto público, y por otro, señala los criterios para su distribución por funciones. La programación presupuestaria es una técnica auxiliar que proporciona instrumentos para fijar, en el corto plazo, las actividades concretas que deberán ejecutarse por parte del gobierno para lograr el cumplimiento de las metas de largo plazo fijadas por la programación global. La técnica de la programación global, en suma, sirve para determinar el nivel del gasto público necesario para el cumplimiento de las metas del programa de desarrollo económico. En sus distintas fases, esta técnica va estableciendo el volumen del gasto público deseable, el volumen de demanda final que debe hacer el gobierno y la magnitud de las fuentes y usos de fondos que deben aportarse al proceso de inversión.

La técnica de la programación global fija en primer término el volumen de la demanda de la economía para un período determinado y su composición respectiva. Simplificando, se acostumbra a presentar los componentes de la demanda nacional a través de las siguientes relaciones:

$$PTB_1 = C_{p1} + I_{p1} + G_1 + D_1 + X_1 - M_1$$

$$PTB_1 = a (K_0 + I_1)$$

$$D_1 = d (K_0 + I_1)$$

$$G_1 = \alpha PTB_1$$

$$C_1 = c PTB_1$$

De acuerdo con las ecuaciones anteriores, se obtienen las siguientes relaciones: el producto territorial bruto del año 1 (PTB_1) es igual a la suma algebraica del consumo privado (C_{p1}), de la inversión neta privada (I_{p1}), de los gastos del gobierno (G_1), de la depreciación (D_1), de las exportaciones (X_1) y de las importaciones (M_1). La segunda ecuación muestra que el producto es igual al capital del año anterior (K_0) más inversión neta (I_1), todo multiplicado por la productividad del capital (a). La tercera, que la depreciación (D_1) es igual al capital total ($K_0 + I_1$), multiplicado por la tasa de depreciación (d). La cuarta muestra que los gastos del gobierno (G_1) son iguales a una tasa de participación alfa dentro del producto territorial bruto. Igualmente, el consumo privado sería igual a una tasa de participación (c) dentro del producto territorial bruto.

Las relaciones anteriores sirven para proyectar la demanda final y sus componentes, siendo distintos los criterios que se utilizan para proyectar cada una de las variables. Se basan en el análisis de las posibilidades de la producción y su crecimiento determinados en el diagnóstico y en la proyección, en el estudio de las perspectivas del mercado internacional para las exportaciones en la capacidad de endeudamiento externo, y en la necesidad de mantener un cierto nivel de consumo por persona. Existen distintas fases para la programación: en una primera etapa, se determina el volumen de la demanda final de la economía a través del modelo. Para estos efectos, su estructura se presenta en forma de presupuesto económico nacional, en la forma vista anteriormente. En seguida, corresponde determinar el origen sectorial de la demanda final, es decir, qué parte de

aquella demanda deberá satisfacer cada sector. Para los efectos anteriores, se utilizan los "coeficientes de elasticidad-ingreso de la demanda". Una vez conocidas las ventas que cada sector hará a la demanda final para cumplir las metas respectivas, es necesario establecer la cantidad de producción que deberá generar cada sector. Este volumen de producción deberá crecer más allá del necesario para satisfacer la demanda final, puesto que no hay que olvidar que cada sector debe abastecer también las necesidades derivadas de la demanda intermedia. El volumen de producción bruta de cada sector se calcula aplicando los "coeficientes de requisitos directos e indirectos por unidad de demanda final". Una vez determinado el valor bruto de la producción proveniente de cada sector, las ventas que cada uno tiene que hacer a los otros sectores se calculan aplicando los "coeficientes de insumo-producto". La aplicación de las técnicas anteriores da lugar a otro instrumento: el presupuesto de producción y disponibilidades de bienes y servicios.

Los pasos anteriores tienen por objeto hacer compatibles las metas entre sí y establecer las relaciones tecnológicas intersectoriales. Precede enseguida fijar en cuánto deberá crecer la capacidad instalada de cada sector en el año siguiente y de la relación producto capital. Se determina por este camino el volumen de las inversiones necesarias y su composición por sectores se expresa en un presupuesto de inversiones nacionales.

Una vez conocido el volumen de inversiones, se requiere el estudio de su financiamiento y la especificación de los instrumentos de captación de los ahorros necesarios. Para lo anterior, se formula el presupuesto de fuentes y usos de fondos de inversión.

Calculada la tasa de incremento de la capacidad de producción instalada, y el volumen de inversiones necesarias, es preciso establecer las necesidades de mano de obra y la cantidad de insumos difundidos que requerirá el cumplimiento de las metas. También se elaborarán, entonces, presupuestos de mano de obra y presupuestos de insumos difundidos.

d) Los presupuestos económicos nacionales

Todas las fases de la programación global vistas anteriormente van permitiendo la cuantificación de las distintas transacciones económicas que será preciso hacer para cumplir las metas del plan. Estas transacciones se sistematizan y compatibilizan a través de los métodos de la contabilidad social por partida doble y sus proyecciones como vimos, dan origen a los presupuestos económicos, tal como se explicó anteriormente. En los presupuestos económicos nacionales, aparecen las transacciones proyectadas para cada una de las unidades económicas - empresas, personas, exterior y gobierno - así como de cada uno de los sectores - agricultura, minería, industria, transportes y demás actividades económicas.

De conformidad con la técnica de programación expuesta anteriormente, los instrumentos presupuestarios que se pueden elaborar para expresarla, son los siguientes:

Presupuesto económico nacional

Presupuesto de producción y disponibilidades de bienes y servicios

Presupuesto de inversiones nacionales

Presupuesto de fuentes y usos de fondos de inversión

Presupuesto de mano de obra

Presupuesto de insumos difundidos

El presupuesto económico nacional constituye la proyección de la demanda total de la economía, presentada conforme a la técnica de la contabilidad social, y dividida por unidades económicas. De esta manera, habrá una cuenta o presupuesto de las empresas, de las personas, del exterior, del gobierno y de capital. El presupuesto resumen muestra, en un alto nivel de consolidación, el valor de la producción a través del concepto de producto nacional bruto a precios de mercado, en el lado de los gastos y de ingreso nacional bruto, en el lado de los ingresos.

El presupuesto de producción y disponibilidad de bienes y servicios equivale a una proyección de la matriz de relaciones interindustriales. En cada sector de la producción y en cada línea, muestra como se distribuyen las ventas de la producción de cada sector. ^{9/}

^{9/} Véase CEPAL El Presupuesto fiscal como instrumento de programación del desarrollo económico, (E/CN.12/BRW.1/L.3).

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

El presupuesto de fuentes y usos de fondos de inversión muestra cómo se canalizan los ahorros de las unidades económicas y del sistema bancario hacia la inversión.

Existen además, los presupuestos de mano de obra y los de insumos difundidos, que contienen las cantidades de trabajadores que se requerirán para los planes productivos y los materiales más difundidos, como cemento, energía, etc.

A base de los presupuestos económicos nacionales, la técnica de la programación presupuestaria está en condiciones de hacer la programación de los gastos públicos y de los ingresos fiscales, conforme se detallará en capítulos próximos.

e) Los planes de largo, mediano y corto plazo

Los mecanismos de programación anteriores expresan los programas de largo, mediano y corto plazo.

1) Los diversos tipos de planes. Los países han formulado planes generales de desarrollo económico a largo plazo en los que se fijan tasas de crecimiento para el producto nacional y la creación de nuevas oportunidades de ocupación para sus habitantes. Estos planes de largo plazo abarcan de cinco a diez años y algunos de los gobiernos que los han formulado son, por ejemplo, Ceilán con su plan de diez años; Irán, con su plan de siete años; la India, con su plan quinquenal; el Japón, con su plan quinquenal para 1956-1960 y su plan sexenal de 1958-1962; Yugoslavia, con su plan quinquenal. También han formulado programas de desarrollo países como Pakistán, Afganistán, Nepal, Filipinas, Brasil e Italia.

Las metas generales de crecimiento, fijadas en los planes de desarrollo económico de largo plazo son expresadas con mayor detalle en la formulación de programas de inversiones públicas de mediano plazo. Estos planes tienen por objeto programar en detalle las inversiones estatales y se formulan en función de los planes generales de desarrollo. Los planes de inversión pública cubren, por lo general, tres a cuatro años y comprenden la inversión total del sector público. Han formulado programas de esta clase países como Colombia, Venezuela y Filipinas.

Tanto los planes generales de desarrollo económico como los planes de inversiones públicas, se expresan en proyectos concretos de inversión, en los que se asignan los recursos productivos a obras específicas como centrales hidroeléctricas, carreteras, escuelas, puertos, hospitales y demás obras de esta clase.

Los planes generales de desarrollo, que por lo general son de largo plazo, los planes de inversiones públicas, que por lo general son de mediano plazo, y los proyectos específicos, son registrados por el gobierno en la distribución de sus recursos financieros en el presupuesto fiscal anual. El presupuesto del gobierno constituye el instrumento de ejecución inmediata o a corto plazo de los objetivos de largo y mediano plazo contenidos en los planes generales de desarrollo y de inversiones públicas.

La programación del desarrollo contiene la especificación de lo que se va a hacer en el tiempo futuro, y para poder realizarse se requiere su expresión espacial. Para estos efectos, los planes mencionados anteriormente deben dividirse según el ámbito geográfico o el espacio territorial que abarquen. Desde este punto de vista, los planes son de tres clases por lo menos: planes nacionales, planes regionales y planes urbanos.

Los planes nacionales de desarrollo y de inversiones y el presupuesto anual deben cubrir los agregados económicos y señalar las metas al nivel nacional por conseguir. Así como los programas globales necesitan de los sectoriales, los planes nacionales requieren de una expresión detallada al nivel de cada región o zona geográfica del país. Ello es tanto más importante cuanto que la economía de los países no es territorialmente homogénea y exige por consiguiente tratamientos especiales. Las entidades encargadas de esta clase de planificación son los Gobiernos estatales, departamentales o provinciales y las corporaciones de desarrollo regional como las existentes para el Valle del Tennessee, en Estados Unidos; el Valle de Papaloapán en México; del Valle del Cauca, en Colombia, etc.

Los programas de desarrollo urbano tienen por objeto determinar la utilización del terreno en las ciudades. Para estos efectos, se levantan planes reguladores que indican de qué manera debe hacerse la urbanización futura de las ciudades, fijando los nuevos barrios, el emplazamiento de los edificios públicos, los sitios de recreo y deportes, los templos y áreas verdes, las fábricas, las escuelas, y demás edificios necesarios a la población.

41) El funcionamiento del proceso de elaboración de planes. En la sección anterior ya ha quedado expuesto los instrumentos de la planificación. En la presente, se trata de mostrar la forma como debería organizarse el sector público para hacer posible el funcionamiento de un sistema de planificación. Se procura explicar cómo debe administrarse el mecanismo de planificación, y cómo cada instrumento debe asignarse a una unidad administrativa específica que se encargue de su utilización, dentro de la estrategia establecida.

Para operar los mecanismos de orientación, los gobiernos han creado organismos centrales de planificación. Estos suelen ser de tres clases: un consejo político-técnico, integrado por el Presidente de la República y/o los ministros de carteras económicas y sociales; una oficina técnica de planificación central, integrada por especialistas en planificación; y un consejo consultivo, integrado por representantes de las empresas privadas y los trabajadores. Estos organismos definen la estrategia de desarrollo para el largo, mediano y corto plazo, aprueban los planes y deciden las estructuras del presupuesto.

Los mecanismos de decisión y operación también son guiados por los consejos y oficinas mencionadas, pero además consultan la participación de los Ministerios de Hacienda, de Economía y de ramos económicos y sociales, en sus respectivos campos; de los Bancos Centrales y de la Oficina Central de Presupuestos.

Los mecanismos de ejecución están a cargo de los ministerios, organismos descentralizados, empresas públicas, gobiernos estatales y locales, contralorías, etc.

Los mecanismos de información están a cargo de las oficinas centrales y sectoriales de estadística, de los centros de investigación, etc.

Finalmente, los mecanismos de participación popular pueden ser los Consejos Consultivos a nivel presidencial que se creen (por ejemplo el Consejo Consultivo del Perú, o el Grupo de Consulta de Colombia, etc.); y los consejos nacionales que se organicen a nivel ministerial o sectorial (por ejemplo, los consejos nacionales que existen en Colombia); y los consejos de instituciones financieras (por ejemplo, el Banco Central y el Banco del Estado de Chile).

Todos los organismos que participan en el diseño y aplicación de los instrumentos mencionados, lo hacen conforme a un "proceso" en que existe una secuencia lógica.

La administración se inicia con la planificación de la acción a realizar. En este proceso no sólo participarán los técnicos de alto nivel, sino que también los políticos, los administradores estatales, los trabajadores y los productores, en todos los niveles de la administración del estado,

comprendiendo los gobiernos provinciales y municipales. En el proceso de planificación se persigue la participación activa y organizada de toda la población tras los objetivos trazados.

Los objetivos de los planes serán de largo, mediano y corto plazo. Para el largo plazo se formularán metas generales de desarrollo tal como se expresó anteriormente. El Plan General de Desarrollo abarcará períodos largos y se ejecuta en el mediano plazo mediante la formulación y cumplimiento de planes trienales, cuatrienales o quinquenales. Cada plan de mediano plazo se ejecuta, a su vez, mediante planes anuales de desarrollo. El plan anual se formula generalmente para un año, comprendiendo exclusivamente el sector público y sólo medidas de política económica para el sector privado. El plan anual del sector público se formula conjuntamente con el presupuesto del sector público y sería aconsejable que existiera desglose por regiones de todos los planes y del presupuesto nacional.

Se comprenderá mejor el alcance del proceso de planificación si se tienen en cuenta todos los pasos y etapas que se deberían seguir en la elaboración y control de ejecución de los planes. El proceso de planificación se inicia con la formulación de un diagnóstico de la situación del país por parte de la oficina central de planificación a base de las cifras que le proporcione la oficina central de estadísticas. En seguida, esa oficina postula una estrategia de desarrollo y una serie de metas de crecimiento globales, por sectores y por regiones, del producto nacional y regional. El diagnóstico y las metas provisionales de crecimiento, junto con el esquema de política de desarrollo que las sustentan, son elevados a consideración del Consejo Nacional de Planificación, donde se les examina con juicio político y técnico y se las relaciona con las aspiraciones de los sectores de trabajadores y empresarios, a través de los consejos consultivos.

Con las observaciones hechas por estos consejos, la Oficina Central de Planificación trasmite a las oficinas sectoriales y regionales de planificación las metas provisionales por sectores (agricultura, minería, industria, etc.) y por regiones. Estas oficinas revisan estas metas, las coordinan con el diagnóstico sectorial que han formulado y las someten a los Consejos Nacionales sectoriales respectivos. Estos las examinan y

sugieren cambios, los cuales luego de ser introducidos por las oficinas sectoriales, se comunican a cada servicio centralizado, descentralizado y a las empresas públicas. Estas últimas comunican las metas postuladas a cada fábrica, para discutir la forma de asignar los recursos a fin de obtener las metas postuladas. Con las observaciones, sugerencias, cambios o ampliaciones, cada unidad productiva formula su programa de acción anual y de mediano plazo y lo envía a las empresas públicas las que formulan el plan anual y de mediano plazo. Cada servicio central o descentralizado formula sus programas anuales y su plan de mediano plazo. Todos estos antecedentes vuelven a la Oficina Sectorial de Planificación, la que los revisa, compatibiliza y ajusta, formulando con todos estos antecedentes el proyecto de plan anual del sector correspondiente y del plan de mediano plazo. Estos proyectos son sometidos al Consejo Nacional, al ministerio del ramo y enviados a la Oficina Central de Planificación, donde se compatibilizan todos los planes sectoriales y se formula el proyecto de plan anual de desarrollo, el proyecto de plan de mediano plazo y el proyecto de plan de largo plazo, haciendo compatibles el largo con el mediano y el corto plazos, los sectores entre sí y con las metas globales, y las metas nacionales con las regionales.

El Consejo Nacional de Planificación estudia estos proyectos y puede sugerir cambios y ajustes. En tal caso, estas sugerencias vuelven a los niveles ministeriales y de empresas públicas de producción. En esta fase, los organismos de todos los niveles formulan, además, su presupuesto anual detallado por programas y proyectos.

Para lograr el ajuste entre las metas y los recursos, cada unidad productiva formula su presupuesto de mano de obra y de materiales y equipos, junto con el presupuesto financiero. Con todos estos antecedentes la Oficina Central de Planificación formula más tarde el proyecto de presupuesto fiscal del sector público, el proyecto de presupuesto de recursos humanos, el proyecto de presupuesto de materiales, y un presupuesto financiero global para toda la economía en el que se cuantifican las fuentes y usos de fondos financieros.

Formalizados los planes y sus presupuestos de recursos, éstos son discutidos por el Consejo de Planificación; aprobado por éste se eleva al Presidente de la República, quien lo discute con el Consejo de Ministros y ordena su promulgación. Los planes anuales y el presupuesto del sector público se someten a la consideración del Congreso Nacional; los presupuestos provinciales a las asambleas provinciales y los municipales a las corporaciones respectivas.

Aprobados en la forma correspondiente, estos planes y presupuestos son puestos en ejecución. La Oficina Central de Personal vigila el cumplimiento del presupuesto de recursos humanos; la Oficina Central de Aprovisionamiento, el presupuesto de materiales; y la Oficina Central de Organización Administrativa, recomienda ajustes en la organización. El proyecto fiscal se ejecuta bajo la orientación de la Dirección General de Presupuestos. La ejecución de estos presupuestos se realiza en cada ministerio bajo la orientación de las oficinas sectoriales correspondientes, agrupadas dentro del Departamento Técnico de Administración. Las oficinas de planificación y estadística analizan los progresos realizados; la de presupuesto y contabilidad ejecutan los gastos y los contabilizan. Una corriente de informes sobre la marcha de los trabajos genera desde la base de la administración hacia altos niveles para realizar la evaluación y control de los planes, programas y presupuestos. El Consejo Nacional de Planificación conoce los resultados obtenidos y recomienda los reajustes del caso.

En el esquema descrito, el presupuesto fiscal pierde el carácter tradicional de mero libro de contabilidad, para transformarse en el plan anual del sector público, ampliándose su radio de acción no sólo a los ministerios y sus dependencias, sino que a las empresas y entidades descentralizadas, formulándose un presupuesto único del estado.

III. LOS PROGRAMAS OPERATIVOS DE CORTO PLAZO Y EL PRESUPUESTO

En los planes y programas se fijan metas temporales precisas. Para este efecto, se formulan planes de desarrollo económico, planes sanitarios, planes de educación, planes de vivienda, etc. Pero estos planes de largo plazo deben ser detallados aún más a fin de conducir las actividades estatales con el rico detalle de la experiencia inmediata. Para este efecto,

se formulan "programas de trabajo" de corto plazo, por lo general un año. Es decir, la orientación contenida en el plan de largo plazo se lleva al nivel de operación en el programa concreto de acción, de corto plazo. El programa de trabajo anual emerge del plan de largo plazo y contiene todos los elementos que permitan canalizar los recursos humanos y materiales.

Los programas de trabajo se confeccionan, más que en unidades financieras y monetarias, en unidades físicas de "producto final" o en términos de "volumenes de trabajo". Es decir, se precisa cuántas cuerdas de calzadas se construirán en el año próximo, cuántos kilómetros de ferrocarril se extenderán y qué actividades deben desarrollarse. Determinadas las unidades físicas de producto final o de actividad se procede a calcular los "costos". Si se establece, por ejemplo, en el programa de trabajo la construcción de tantos miles de metros cuadrados en habitaciones populares debe determinarse el costo de materiales y trabajo por metro cuadrado construido; si se establece que se educarán tantos niños en escuelas primarias, se calcula el costo de enseñanza por alumno; de esta manera se llega a fijar el costo de cada uno de los programas de acción. La distribución de los recursos monetarios y financieros necesarios para solventar los costos de los programas se hace a través de un "presupuesto". Presupuestar significa determinar la cantidad de dinero que se necesita para adquirir los recursos, y establecer de donde se obtendrá ese dinero.

1. Relaciones entre políticas, planes y presupuestos de corto plazo

Como se ha visto, existen cuatro aspectos fundamentales que están presentes en la programación: 1) la definición de una política; 2) la preparación de planes; 3) la formulación de programas de trabajo; y 4) la confección de presupuestos.

Entre estos cuatro aspectos no hay, naturalmente, una separación nítida; muy por el contrario, existe una estrecha relación de dependencia que los hace formar un solo todo, que es necesario separar más que nada por razones metodológicas. Las relaciones entre la política económica, por ejemplo, y la programación del desarrollo son tan estrechas que

difícilmente puede saberse cuál es previa a la otra. ^{10/}

Existe un proceso de interacción entre la política y los planes. Estos últimos se confeccionan con ciertos supuestos que fija la política gubernativa y una vez elaborados dan al gobierno un punto de referencia para formular políticas concretas y de detalle en materias tributarias, cambiarias y monetarias.

Por otra parte, existen también estrechas relaciones entre la planificación y el presupuesto. ^{11/} Presupuestar es uno de los elementos del proceso total de planificación. La programación implica primero la formulación de objetivos y el estudio de las alternativas de la acción futura para alcanzar los fines. En segundo lugar, implica la reducción de estas alternativas de un número muy amplio a uno pequeño y finalmente la prosecución del curso de la acción adoptada, a través de un programa de trabajo.

^{10/} Al respecto el profesor Hollis B. Chenery de la Universidad de Stanford, sostiene que "un programa de desarrollo es un análisis económico que sienta las bases para formular y ejecutar la política correspondiente". Sin embargo, no hay una distinción clara entre la formulación de un programa, y de una política pues el uno y la otra se influyen recíprocamente. La principal función de un "programa" es la de lograr la compatibilidad de los distintos tipos de política. Véase Hollis Chenery "Política y Programas de Desarrollo", Boletín Económico de América Latina, Vol. III N° 1.

^{11/} Como lo sostiene Frederick C. Mosher, Profesor de la Universidad de Syracuse, "Presupuestar y planificar no son exactamente sinónimos, por definición". Si decimos que un hombre "planea" un viaje, queremos decir algo diferente que cuando decimos que "presupuesta" un viaje. La primera expresión significa que él proyecta ir a alguna parte en un tiempo futuro en un medio de transporte determinado. La segunda sugiere que él está proyectando la manera de conseguir y distribuir los fondos disponibles para hacer el viaje. Presupuestar es la aplicación de la contabilidad por partida doble a la planificación. Implica la consideración de las dos partes de un libro de contabilidad lo que se va a hacer y lo que va a costar. No es por coincidencia que pensemos que la planificación del viaje viene primero que su presupuesto. Hay presunciones de que antes que entremos en el proceso de presupuestar debemos tener algún objetivo y un programa en mente. Frederick C. Mosher Program Budgeting: Theory and Practice, Nueva York 1954, p. 48.

El presupuesto desempeña una parte secundaria en la primera fase, pero tiene una creciente importancia en la segunda. Facilita el proceso de elección proveyendo las bases para comparaciones sistemáticas entre alternativas en juego. Permite comparar los costos de cada solución y cuantificar relativamente las ventajas y desventajas de cada proyecto. El presupuesto es, en consecuencia, uno de los ingredientes de la planificación destinado a disciplinar todo el proceso de la programación. En suma, programar y presupuestar son conceptos ligados entre sí, pues uno forma parte del otro.

Fijadas estas metas a la acción a través de la programación y calculados los costos de los recursos en el presupuesto, procede combinar en la acción los esfuerzos de los recursos humanos y materiales para obtener los fines propuestos en los planes. La combinación de los esfuerzos para cumplir un propósito determinado se llama organización. Estos esfuerzos, además de ser combinados, deben regularse en el tiempo y en el espacio, operación a la que se denomina coordinación.

En resumen, puede decirse que el presupuesto es un instrumento que contiene decisiones políticas que deben expresarse en acción. Pero ésta, para ser efectiva y ejecutarse a menor costo, debe ser planificada. Cuando la acción está planificada debe presupuestarse es decir medir los recursos humanos, materiales y equipos necesarios. La formulación del presupuesto es el acto de medir los costos de los medios para ejecutar una acción planificada. Esta debe ser discutida, pesada y aprobada en el presupuesto anual por los órganos legislativos existentes y posteriormente ejecutada por la organización ejecutiva del Estado, llámense ministerios, empresas, etc., a través de las operaciones de organización, dirección y coordinación ejecutiva. Las operaciones financieras realizadas deben ser contabilizadas y la información utilizada en el análisis y control de los resultados de la acción. El análisis de lo alcanzado se evalúa sistemáticamente, es decir, se compara lo logrado con lo propuesto, se estudian las desviaciones y se proponen los cambios o reformas para los programas del período siguiente. Estos dan lugar a nuevas decisiones políticas y a nuevos planes y programas y se repite nuevamente el proceso.

2. El presupuesto-programa

Los planes de largo y mediano plazo deben ser ejecutados en el corto plazo, por lo general uno o dos años, a través de programas específicos de acción inmediata. Cuando se trata de programas gubernamentales, sean éstos de operación o de inversión, se incorporan al presupuesto fiscal, el que pasa a constituirse de esta manera en una eficaz e importante herramienta de ejecución de los planes de desarrollo económico. El presupuesto moderno es, en consecuencia, un conjunto armónico de programas y proyectos a realizarse en el futuro inmediato y se le llama presupuesto-programa. Este podría dividirse en un presupuesto de funcionamiento y en un presupuesto de desarrollo.^{12/} Ambos pueden dividirse en programas específicos de operación y programas específicos de capital, con sus proyectos de inversión. En este sentido, planificar consiste en formular planes de largo y mediano plazo y programas de acción de corto plazo.

De acuerdo con lo expuesto, sería falso considerar la planificación de largo plazo y la de corto plazo como alternativas separadas. Se debe estimar que, por el contrario, la ausencia de una u otra desvirtúa la idea de planificación. En efecto, los programas de corto plazo que no se formulan dentro del contexto de uno de largo plazo, sólo pueden representar la racionalización de las decisiones inmediatas, pero no garantizan su eficacia y solidez si no tiene en cuenta objetivos a conseguir en períodos de mayor alcance. Por otra parte,

^{12/} El Seminario de Clasificación y Administración Presupuestaria en Sudamérica, celebrado en Santiago de Chile, 1962, "recomendó la conveniencia de adoptar un criterio nuevo para clasificar los programas dentro del presupuesto, dividiéndolos en programas para el funcionamiento de la administración pública y en programas para el desarrollo económico y social. Se estimó que ese criterio guardaba más relación con la clasificación funcional de los gastos y que procuraba mostrar los propósitos inmediatos con las actividades establecidas en los programas. Esta división de los programas permite identificar mejor el sentido del esfuerzo estatal, midiendo no sólo la adición de capital que significan ciertos programas, sino también los aumentos de productividad que es posible obtener por otras vías como, por ejemplo, los gastos en educación, en salud pública y en otros servicios sociales que mejoran la calidad y capacitación de los recursos humanos, elevando su rendimiento y su aporte a la economía. Se sugirió estudiar la posibilidad de formular un presupuesto de funcionamiento y un presupuesto de desarrollo económico y social que pueda estar estrechamente ligado a los planes de desarrollo económico y social que se haya formulado para el largo y el mediano plazo."

la planificación de largo plazo resultaría insuficiente, ya que la visión más amplia y las perspectivas que ofrece no se justifican por sí mismo sino que en la medida en que influyen la acción inmediata. De conformidad con los planteamientos anteriores, la planificación está formada por dos tipos de instrumentos. Uno de orientación de la conducta de desarrollo y otro de operación de la acción inmediata. Revisten el carácter mencionado en primer lugar, los planes de desarrollo económico y social de largo plazo,^{13/} los planes de desarrollo de mediano plazo;^{14/} y los planes de inversiones y de actividades del Sector Público de mediano plazo; y al segundo, los presupuestos Económicos Nacionales, los Planes Anuales de Desarrollo y los presupuesto-programas de los gobiernos.^{15/} Al respecto véase el cuadro adjunto.

La concepción de contar con instrumentos orientadores y de operación integrados ha sido aceptada incluso en los países socialistas donde se ha criticado la idea de planificar con exceso de detalles el futuro, con los complejos sistemas de balances, y se ha abierto paso el concepto de que las metas de los planes deben estar relacionadas con aspectos generales, fijándolas en términos de números índices que representan directivas, pero que los objetivos generales sean ejecutados a través de otros planes que fijen metas financieras para propósitos que tienen el carácter predominante operativo.^{16/}

3. La técnica de la programación presupuestaria

Todas las distintas clases de programas mencionados anteriormente se elaboran con técnicas específicas de programación y se expresan en instrumentos apropiados a cada caso.

Los planes de desarrollo económico se formulan a base de la técnica de programación del desarrollo económico y se expresan en instrumentos llamados presupuestos económicos. Los planes de inversiones públicas se

^{13/} Se pueden citar en América Latina el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1962-71 de Bolivia; el Programa Nacional de Desarrollo Económico y Social 1962-70 de Colombia; y el Programa Nacional de Desarrollo Económico y Social 1962-70 de Chile.

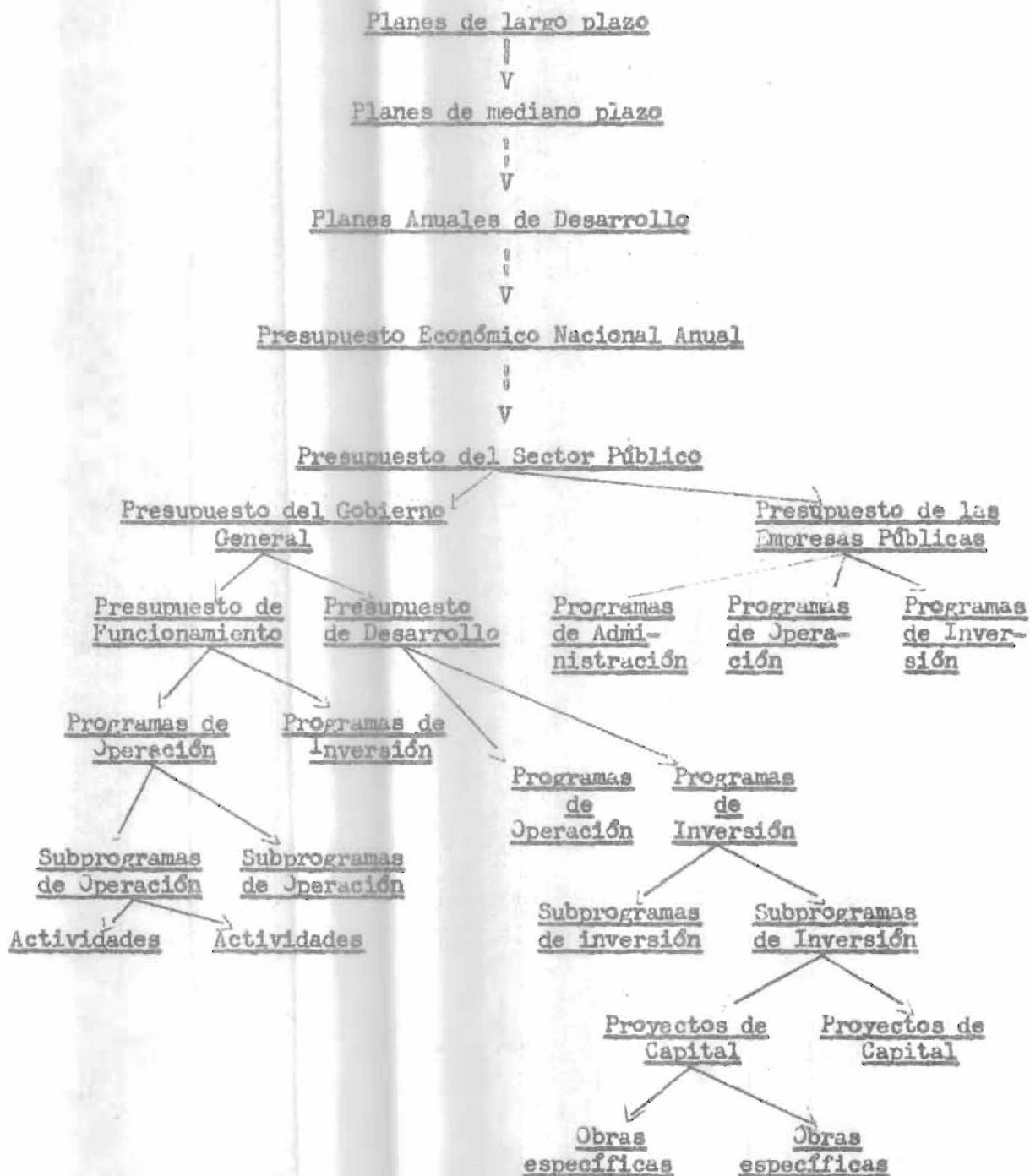
^{14/} El Plan de Desarrollo Económico y Social de Brasil 1963-65; el Plan de la Nación de Venezuela 1963-66, y el Plan de Desarrollo de México, 1963-66.

^{15/} Los presupuesto-programas de Colombia, Perú, Ecuador, Bolivia, Paraguay, Venezuela y otros países latinoamericanos.

^{16/} Véase Dr. J. Labowicki, Budgetary Planning in the Framework of Economic Planning in Socialist Countries, Public Finance, Vol. XVIII, Nos. 1.1962.

Cuadro 9

ESQUEMA DE LA INTEGRACION DE LA PLANIFICACION DE LARGO, MEDIANO
Y CORTO PLAZO CON EL PRESUPUESTO FISCAL



formulan de conformidad con la técnica de programación de las inversiones públicas y se expresan en presupuestos de inversiones. Los proyectos se elaboran de acuerdo con la técnica de preparación y evaluación de proyectos.

Los planes gubernamentales de corto plazo en el que se fijan las actividades que desarrollará el gobierno en el año siguiente, se formulan de acuerdo con la técnica de programación presupuestaria y se expresan en el presupuesto-programa del gobierno. La técnica de la programación presupuestaria tiene diversas características principales, las que se pueden resumir en los siguientes puntos: 1) es una técnica auxiliar de la programación del desarrollo; 2) cubre principalmente el corto plazo; 3) es una técnica especializada en cuanto abarca el ámbito de un sector, como es el gobierno; 4) utiliza dimensiones reales y financieras a la vez y 5) abarca un campo interdisciplinario.

En primer término, se la concibe como una técnica auxiliar de la programación general del desarrollo, por cuanto su tarea consiste en detallar - al nivel de programas, actividades y proyectos - las decisiones de gastos públicos y su ocupación entre ahorro e inversión, que son proporcionados por la técnica de la programación global.

En segundo lugar, los períodos que abarca comprenden lapsos cortos de un año en la parte de detalle, pero puede contener en sus proyecciones macrofiscales unos dos a cinco años. La programación fiscal es un instrumento de ejecución y operación de planes de largo plazo; se la concibe más relacionada con el corto plazo y especifica en detalle las actividades a realizar para cumplir los planes.

En seguida, la programación presupuestaria trabaja con las transacciones y actividades de un sector económico bien definido, que es el gobierno. Sus decisiones pueden ejecutarse bajo el imperio de la ley y los recursos estatales movilizarse conforme se decida.

La programación presupuestaria, en cuarto lugar, trabaja con dimensiones financieras y reales; por una parte utiliza la contabilidad para medir los "agregados" fiscales y por otra usa unidades físicas para fijar las metas sectoriales. La programación presupuestaria implica la conjunción del análisis de la corriente de ingresos por una parte, y de las corrientes reales, por otra.

Finalmente, esta técnica abarca problemas que corresponden a diversas técnicas o disciplinas, como por ejemplo, aspectos educacionales, de ingeniería, de salud pública, etc. Toma de estas técnicas los criterios fundamentales y expresa en sus análisis las formas concretas de acción y financiamiento.

Conforme al esquema expuesto, la programación presupuestaria se expresa en el presupuesto-programa que es el instrumento que cumple el propósito de combinar los recursos disponibles en el futuro inmediato tras las metas de corto plazo, concebidas para la ejecución de los objetivos de largo y mediano plazo.

Los programas anuales cumplen dos funciones principales, a saber: ligar la acción inmediata con el plan de largo y mediano plazo, y servir de instrumento para coordinar las decisiones generales adoptadas en el alto nivel del gobierno y las decisiones de detalle adoptadas en los niveles intermedio y bajo de la administración pública. En otras palabras, traduce las orientaciones generales en metas precisas, viables, y conforma todo el mecanismo de ejecución de dichos propósitos y objetivos, al establecer un nexo entre las decisiones globales y las decisiones operativas de ejecución.

Los programas anuales constituyen, por consiguiente, un instrumento que cada unidad administrativa ejecutora, dentro de la pirámide de organización del gobierno, utiliza para definir sus metas y programas de trabajo con el fin de guiar su acción y controlar los resultados obtenidos.

La suma de todas las decisiones, en todos los niveles del gobierno, conforma el plan de acción inmediata del gobierno y constituye un instrumento para guiar la acción gubernamental dentro del conjunto de la economía. En este sentido, cumple un papel decisivo, el instrumento llamado presupuesto económico nacional, a través del cual se hacen compatibles las decisiones de ingreso y gasto del gobierno general con el resto de la economía.

El programa anual es, en consecuencia, no una imposición de los altos niveles de la administración, sino que al constituir el verdadero esquema de acción de cada oficina pública, pasa a ser la necesidad de la buena administración de cada una de ellas. Pero el programa anual no sólo incorpora las iniciativas de los empleados del gobierno, sino que además capta

las ideas, conocimientos y las iniciativas creadoras del sector privado, a través de consultas con los representantes de la producción y del trabajo.

Como se ve, el programa anual es el gran instrumento para movilizar la voluntad de los ejecutores públicos y de la población beneficiaria, tras los objetivos de los planes. Una formulación de programas operativos sin el compromiso directo asumido por todos los interesados tendría pocas posibilidades de éxito. En los tiempos actuales los planes y programas, elaborados a espaldas del empleado, del obrero o del empresario, tienen pocas posibilidades de cumplirse con éxito.

Resumen

Los gobiernos han venido comprendiendo, en los últimos años, que es indispensable usar el presupuesto gubernamental como un instrumento de propósitos múltiples: como herramienta de política gubernativa, de planificación operativa de corto plazo, y de administración y control de recursos. La planificación gubernamental es un método para la racionalización de la organización y las actividades del sector gobierno. Ella se basa en principios que es necesario incorporar en el estado: racionalidad, previsión del futuro, universalidad, unidad, continuidad, e inherencia. A base de estos principios puede organizarse un proceso de planificación dentro del sector público, en el que se de coherencia a la formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación de los programas.

Estos programas deben integrarse entre sí, compatibilizándolos y ajustándolos a los objetivos de la política de desarrollo postulada, e incorporarse a planes de desarrollo de largo y mediano plazo, a fin de dar a los programas de gobierno una perspectiva de su ejecución en varios años, encuadrados dentro de un marco de referencia de mayor amplitud.

El proceso de planificación conduce a la formulación de planes, en los que es conveniente distinguir partes como: la presentación; el diagnóstico de la situación presente; el pronóstico de las tendencias prevalecientes; la fijación de metas a la acción futura, alterando las tendencias; la asignación de recursos que deberá hacerse para alcanzar las metas; y los problemas de la puesta en práctica de los programas.

Los planes, así confeccionados, pueden ser de carácter global, sectorial y regional. Un plan de desarrollo comprende todos estos enfoques y además debe incorporar los proyectos específicos a ejecutar. Para la confección y ejecución de los diferentes planes mencionados se utilizan instrumentos de programación, tales como los modelos econométricos, con los que se busca la coherencia lógica entre las decisiones relativa a las metas y los medios postulados; los sistemas de contabilidad económica que organizan la información en forma coordinada a fin de cuantificar los fenómenos

analizados; y los presupuestos económicos nacionales en los que se cuantifican las decisiones por adoptar en el futuro.

La aplicación de los instrumentos de programación se concreta en la formulación de planes generales de desarrollo para el largo plazo, 6 a 10 años; o mediano plazo, hasta 4 o 5 años; y de corto plazo hasta 2 años. Los primeros señalan una perspectiva de lo que se perseguirá, son una orientación para la economía; los segundos constituyen planes concretos y detallados de acción, en especial en los sectores de inversión; y los terceros son los planes operativos, ampliamente detallados, con los que se ejecutarán las metas de largo y mediano plazo, en el futuro inmediato.

Estos diferentes tipos de planes se elaboran en consulta y con la participación de todos los niveles de la administración pública y del sector privado, en aproximaciones sucesivas, en las que se coordinan las aspiraciones de los sectores y las regiones con las posibilidades concretas que brindan los recursos disponibles. Los planes se concretan en programas de acción de corto plazo, en los que se combinan los recursos humanos, materiales, equipos y el financiamiento, tras los objetivos especificados en forma de productos finales. El costo de estos recursos se incluye en el presupuesto del programa y su presentación combinada constituye el presupuesto-programa de cada unidad administrativa del estado.

Se completa así el ciclo de definición de política, preparación de planes, formulación de programas de trabajo y confección de presupuestos, aspectos todos que están estrechamente vinculados entre sí. El proceso de ejecución de presupuestos-programas supone en seguida las operaciones de "organizar" "coordinar" y "dotar de personal y materiales", a cada unidad ejecutora. Finalmente, deben contabilizarse las operaciones financieras realizadas y registrarse los resultados o logros alcanzados a fin de controlar los programas y evaluar su cumplimiento. De esta manera, se logra la integración de los procesos de planificación, presupuestos, administración y contabilidad y control.

El presupuesto gubernamental moderno es, pues, un conjunto armónico de programas y proyectos a realizarse el año próximo, conforme una perspectiva de mediano y largo plazo, por la maquinaria del estado. Ya no es la simple suma de gastos a realizar, dentro de rutinas establecidas, con un determinado volumen de ingresos. Para su mejor elaboración y ejecución se recomienda dividirlo en presupuesto de funcionamiento, que contiene los programas operativos, de inversión y de financiamiento de servicios generales del estado - como administración, defensa, policía, justicia, etc. - y en presupuesto de desarrollo, que incluye los programas operativos, de inversión y de financiamiento a ejecutar en la prestación de servicios económicos y sociales - agricultura, industria, transportes, educación, salud, previsión y vivienda.

Los programas operativos se dividen en subprogramas; éstos en actividades y éstas en tareas concretas. Los programas de inversión se abren en subprogramas; éstos en proyectos; y éstos en obras específicas. Los programas de financiamiento comprenden los aportes o transferencias que el gobierno hace al sector público independiente o al sector privado, y se clasifican según su objetivo sea de funcionamiento o de inversión.

La elaboración del presupuesto-programa se hace mediante la aplicación de las técnicas de programación presupuestarias, disciplinas que son auxiliares de las que se utilizan para la planificación global y sectorial. Su uso suele restringirse a los problemas de corto plazo, cubre solo el sector público, utiliza elementos de medición de carácter físicos y monetarios a la vez y comprende conocimientos cubiertos por diversas ciencias y técnicas.

Como consecuencia de todo lo anterior, la planificación y el presupuesto moderno deben concebirse ahora como partes de un "sistema orgánico" - que como comprenda unidades administrativas de programación y presupuesto a nivel central, sectorial y regional - y que a través de un "proceso de planificación" de participación en la elaboración de los planes a todos los niveles del sector gubernamental y del sector privado. Para lo anterior, es preciso institucionalizar el sistema orgánico de planificación y regular el proceso correspondiente, creando un estrecho vínculo entre los mecanismos de planificación nacional y el presupuesto gubernamental.

Bibliografía

- Ahumada, Jorge Curso de Teoría y Técnica de la Programación del Desarrollo Económico, (Mimeo.) Santiago de Chile, 1957.
- Chenery, Hollis "Política y Programas de Desarrollo", Boletín Económico de América Latina, Vol. III, N° 1, Santiago 1959.
- Harris, Seymour Planeación Económica, Fondo de Cultura Económica, México 1952.
- Mosher, Frederic Program Budgeting: Theory and Practice, Nueva York, 1954.
- Naciones Unidas
CEPAL Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico, Introducción a la técnica de la programación, Manual de proyectos de desarrollo económico (E/CN.12/436), El presupuesto fiscal como instrumento para la programación del desarrollo económico (E/CN.12/BRW.1/L3), Santiago 1959, Informe del Seminario de clasificación y administración presupuestarias en Centroamérica, (ST/TAA/Ser.C/14), Ciudad de México, 1953, Informe del Seminario de clasificación presupuestaria en la región de la CEALC, (ST/TAA/Ser.C/25) Bangkok, 1955, Informe del segundo Seminario de clasificación y administración presupuestarias en Sudamérica, (ST.TAO/Ser.C/39), Santiago 1959, Informe del Seminario de clasificación y administración presupuestarias en Sudamérica, (E/CN.12/634, Santiago, 1962, Informe del Seminario de clasificación y administración presupuestarias en África, Addis Ababa, 1961, Informe del Seminario de clasificación y administración presupuestarias en América Central, San José, 1963, Manual de presupuestos por programas y actividades (E/CN.12/BRW.2/L.4), Los presupuestos por programas y actividades para los proyectos de capital, (E/CN.12/BRW.2/L.4/Add.1), Algunas consideraciones sobre las relaciones entre la programación del desarrollo y el presupuesto fiscal (F/CN.12/BRW.2/L.5)

Simon, Smithburg
y Thomson

Administración pública, Puerto Rico, 1956.

Timberger, Jan

On the Theory of Economic Policy, Amsterdam, 1952.

Vusković, Pedro

Técnicas de planificación (mimeo.) Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Santiago, 1962.

Capítulo III

EXPERIENCIAS EN LA UTILIZACION DEL PRESUPUESTO FISCAL COMO HERRAMIENTA DE PLANIFICACION

El uso del presupuesto fiscal como instrumento de planificación ha sido aceptado en la época actual por todos los gobiernos, tanto en países que están organizados bajo el sistema de empresa privada, como de economía centralmente planificada.

En este capítulo se reseñan brevemente algunas de las experiencias más significativas que se han realizado en los años recientes. Su propósito es ilustrar al lector acerca de la forma como se emplea en diversos casos la herramienta presupuestaria fiscal como un mecanismo de planificación.

a) El empleo del presupuesto como herramienta de desarrollo en Europa

La importancia atribuida al desarrollo, como objetivo de la economía nacional ha llevado a algunos países europeos a reestructurar sus prácticas fiscales. Como es natural, en muchos casos el sistema fiscal existente fue establecido para enfrentar condiciones que ya han cambiado radicalmente y que en las circunstancias actuales pueden, en realidad, impedir el desarrollo. ^{1/}

En algunos países, el presupuesto ya ha sido integrado con planes de desarrollo a largo plazo, y usado para ese fin. En Noruega, por ejemplo, el presupuesto es utilizado constantemente para influir en el nivel y patrón de las inversiones. Si se juzga que los ahorros privados, por sí solos, serían insuficientes para financiar el nivel de inversión considerado apropiado para el desarrollo, el gobierno mismo toma bajo su responsabilidad proporcionar estos ahorros. Manteniendo un nivel de impuestos que era relativamente alto comparado con otros países, el

^{1/} Tomado de "The budget as a tool of economic policy", The OECD Observer N° 7, septiembre de 1963.

gobierno durante la última década creó sobranes en las cuentas corrientes y de inversión, que en gran medida, canalizó de vuelta a los negocios privados a través de los bancos controlados por el gobierno, a un bajo porcentaje de interés. No ha habido falta de demanda para los fondos así habilitados. Durante la década del 50, el 30% del producto neto nacional fue dedicado a la formación de capital real, en comparación con el porcentaje corriente de más o menos 20%, para los países miembros del mercado común europeo. Del total de los ahorros usados para financiar esta inversión, el sector público proveyó casi la mitad.

Francia también ha integrado el presupuesto a sus métodos de planificación. Las autoridades del presupuesto trabajan en estrecha unión con los organismos planificadores y sus expertos participan en el proceso de elaborar el presupuesto. Una de las principales dificultades enfrentadas al montar el presupuesto con vista a objetivos de desarrollo, es que en forma tradicional, los presupuestos son aprobados anualmente, a pesar de que un plan, generalmente, requiere de un depósito a largo plazo para proyectos de inversión. Para reconciliar este conflicto, los franceses emplean una técnica autorizada por un decreto de 1959, que utiliza las llamadas "autorizaciones de programas" y "créditos de pago". La autorización de programa, fija la cantidad que puede ser usada en un programa de inversión durante el transcurso de varios años. Se aprueba conjuntamente con el presupuesto anual pero permanece en vigencia después de la terminación del año, vale decir, hasta que es cancelada o revisada. El crédito de pago señala qué cantidad del gasto total de inversión puede ser usada durante el año en curso. También es aprobado conjuntamente con el presupuesto, sobre una base anual.

En Suecia existe un sistema de presupuesto doble. En el presupuesto corriente se regulan los ingresos y gastos de la administración del estado; en tanto que el presupuesto de capital se refiere exclusivamente a las actividades e inversiones de capital del estado. El sistema de formulación de un sistema de capital está basado en una reforma presupuestaria aprobada por el Parlamento en 1944. Desde el presupuesto de 1944-45 hasta el presente se viene aplicando este régimen con el propósito de dar una visión clara de la inversión bruta a realizar y de las fuentes de financiamiento correspondientes. Los títulos de gasto comienzan con los gastos de inversión para

las empresas del estado, seguidos por aquellos del fondo de bienes raíces, avances al fondo del tesoro etc. La clasificación de las transacciones de capital no distinguen entre inversiones reales e inversiones financieras.

En los Países Bajos, el presupuesto está estimado sobre bases brutas y se divide por unidades administrativas. Desde 1950 incluye un ítem para depreciación de activos durables. En este país se utiliza el presupuesto para la ejecución y contabilización de los planes nacionales.

b) Empleo del sistema de presupuesto por programas en los Estados Unidos

El sistema presupuestario del gobierno federal ha experimentado importantes cambios en el último siglo. Estas transformaciones pueden estudiarse dividiéndolas en tres períodos principales. El primero va de 1921 a 1939, el segundo de 1939 a 1950 y el tercero desde 1950 en adelante. En realidad, el sistema de presupuesto por programas y actividades comenzó a aplicarse en el último período en el gobierno federal, aunque su uso en ese país se remonta a antes de 1920. En efecto, este sistema se aplicó en los años 1913 - 1915 en un pequeño municipio de Richmond en el estado de Nueva York. El método consistía en una clasificación excesivamente detallada y muy inflexible de los programas a cumplirse, por lo que el sistema debió de ser abandonado.

La tendencia imperante daba mayor importancia a los aspectos legales y contables del presupuesto y triunfó en definitiva en 1921 al dictarse la ley federal de presupuesto y contabilidad. El primer período se inicia pues, con la dictación de la ley mencionada, que representa una elaboración y sistematización de algunas leyes vigentes. Esta ley establece la creación de la Oficina del Presupuesto como entidad asesora del Presidente, siendo su director nombrado por éste. Además estableció la Oficina General de Contabilidad que creó el cargo de Contador General. Esta oficina prescribía los sistemas financieros del gobierno y realizaba los procesos de auditoría fiscales. De esta manera se consagró definitivamente un sistema tradicional de presupuestos que ponía especial énfasis en el control legal y contable de las operaciones fiscales. Esta tendencia fué recogida por la misión Kemmerer y aplicada en diversos países de América Latina a través de sus conocidos trabajos en países como Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia, y Chile.

En Estados Unidos durante los años 20 no hubo experiencias en materia de presupuestos por programas y la literatura apenas se refirió a este sistema, pese a la insistencia con que la Comisión Taft sobre Economía y Eficiencia recomendó la introducción de métodos presupuestarios de acuerdo con la índole de las obras que deberían hacerse. La crisis de 1930 produjo algunos cambios en el sistema presupuestario: se fortaleció el gobierno federal y se subrayó la centralización de las responsabilidades ante el ejecutivo. El uso de la política fiscal con fines anticíclicos sólo vino a influenciar el sistema presupuestario en el año 1939. En la década de los años 30, sólo la Autoridad del Valle del Tennessee ^{2/} a la altura del año 1934, inició los trabajos de reforma presupuestaria, identificando los programas y logros alcanzados.

El segundo período se inicia en 1939 y alcanza hasta 1950. Sólo en el año 1939 comenzaron a ponerse verdaderamente en práctica las ideas formuladas 18 años antes y se consagraron los poderes para que el Presidente se transformara en el administrador general de la rama ejecutiva. Para este efecto, el Plan de reorganización I de 1939, aprobado por el Congreso, creó la Oficina Ejecutiva del Presidente y transfirió a ella la Oficina del Presupuesto del Departamento del Tesoro. Asimismo las funciones de la Junta Central de Estadística y del Comité Central de Estadística fueron transferidos a la Oficina del Presupuesto, y la Junta de Planeamiento de Recursos Nacionales fue transferida a la Oficina Ejecutiva.

Por decreto ejecutivo No. 8248 del 8 de septiembre de 1939, se asignaron a la Oficina del Presupuesto las funciones siguientes: 1) ayudar al Presidente en la preparación del presupuesto y en la formulación del programa fiscal del gobierno; 2) supervisar y controlar la administración del presupuesto; 3) efectuar investigaciones tendientes a preparar planes perfeccionados de administración y asesorar a las dependencias ejecutivas y entidades autónomas públicas en lo que toca al mejoramiento de la organización

^{2/} Ver Kull Donald "Budget Administration in the TVA". Ver Tennessee 1938, y "Decentralized Budget. Administration in the TVA". Winter 1949.

y práctica administrativa; 4) cooperar con el Presidente en el logro de un servicio de gobierno económico y eficaz; 5) asistir al Presidente dando curso y coordinando las recomendaciones de los distintos departamentos sobre proyectos de ley y recomendando al Ejecutivo las acciones legales que deban tomarse, conforme a la práctica establecida; 6) colaborar en la consideración, aprobación y cuando sea necesario preparación de los decretos ejecutivos y declaraciones de política general; 7) planificar y fomentar el mejoramiento, creación y coordinación de servicios estadísticos, federales y otros; 8) mantener informado al Presidente acerca de la marcha de las actividades de las dependencias del gobierno en lo que se refiere a nuevas iniciativas, trabajo en curso y tareas terminadas, así como de la sincronización entre las labores de las distintas dependencias gubernamentales.

Hubo una reorganización total de la Oficina del Presupuesto. Junto a la Oficina del Director se establecieron 5 divisiones muchas de las cuales eran una continuación de elementos antes existentes: a) División de Estimaciones, encargada de la formulación del presupuesto; b) División de Administración encargada de los informes sobre la marcha de los trabajos, divulgación y mejoramiento de la administración; c) División jurídica, en que se estudiaban todos los proyectos de ley, decretos y declaraciones de política pública; d) La División de Estándares Estadísticos fué encargada de revisar y coordinar los programas estadísticos e informativos, formas, cuestionarios, métodos y técnicas; e) La División Fiscal que sucedió a la Junta de Planeamiento de Recursos Nacionales, organismo encargado de planeamiento y de política.

El sistema de presupuesto por programas y actividades se estableció por primera vez en el gobierno federal en el Ejército, en la Marina y en la Aviación. En 1946 el Departamento de Marina presentó su presupuesto para 1948 con dos sistemas de clasificaciones: una clasificación por objeto y otra clasificación por programas. Este trabajo suponía una simplificación de los renglones de gasto del Departamento; de 52 partidas se redujeron a sólo 21. Este trabajo de avanzada fue seguido de esfuerzos similares en las demás ramas militares hasta establecerse en todo el Ministerio de Defensa. Posteriormente, esta experiencia influyó en la Comisión de Organización

de la Rama Ejecutiva del Gobierno (Comisión Hoover). Entretanto la Oficina de Presupuesto había terminado una reclasificación sumaria, de carácter funcional, para fines contables. La Oficina de Contabilidad General, el Departamento del Tesoro y la Oficina del Presupuesto dieron luego los primeros pasos para mejorar los métodos de contabilidad en el gobierno. Basado en estos progresos, la Oficina del Presupuesto, los departamentos y las instituciones autónomas introdujeron un inventario de actividades como un suplemento de las detalladas clasificaciones por objeto. ^{3/}

Sobre la base de estos trabajos, la Comisión Hoover, en su informe sobre presupuesto y contabilidad, recomendó como primera medida "que todo el concepto presupuestario del gobierno federal sea reacondicionado mediante la adopción de un presupuesto basado en funciones, actividades, proyectos. A esto lo designamos como presupuesto por actividades". ^{4/} Esta recomendación fué apoyada por la proposición de A.F. Buck en el Informe de la Comisión sobre Fuerza Trabajadora, al afirmar: "un presupuesto por programas o por actividades debería sustituir al presente presupuesto, a fin de presentar en un documento más conciso los gastos del gobierno federal en términos de servicios, actividades y trabajo proyectado más bien que de cosas compradas". La ley de Seguridad Nacional estableció en 1949 que el presupuesto de Defensa Nacional "debería ser preparado, presentado y justificado, hasta donde sea posible, y ser administrados programas". ^{5/}

El tercer período se inicia en 1950 con la dictación de la ley sobre procedimientos presupuestarios y contables que incorporó gran parte de las recomendaciones de la Comisión Hoover y revisó y amplió la ley de 1921 en todo lo relativo a presupuesto. En esta ley no se menciona el presupuesto por programas, ni se especifica la separación de los programas de operación de los de capital, como sucede en el Ministerio de Defensa, autorizándose

^{3/} Daniel Borth, Performance Budgeting in the Federal Government.

^{4/} Informe de la Comisión Hoover, 1950.

^{5/} Véase Chester Glassen, Development of the Performance Budget Structure in the Department of the Army, 1951.

cualquier clasificación de los datos que se estime conveniente. La flexibilidad de la legislación permitió incorporar el método de presupuesto por programas en el gobierno federal a partir de 1950.

El sistema sufrió en 1956 algunos cambios importantes. Acogiendo las recomendaciones de la segunda Comisión Hoover se dictó la ley 863 de agosto de 1956 que establece cambios en el sistema de contabilidad y un presupuesto basado en costos en todas las dependencias ejecutivas y simplifica las asignaciones. Se inicia así la etapa del llamado Cost-based budget, que pone especial énfasis en la medición de los costos de las actividades a realizar para cumplir los programas. Otro paso significativo fué dado en 1961 al introducir reformas para mejorar el control presupuestario por parte del ejecutivo y del legislativo. ^{6/}

c) Ensayos de utilización del presupuesto como herramienta de planificación de los países poco desarrollados.

En estos países, el presupuesto se está utilizando principalmente como instrumento de ejecución de planes de desarrollo de largo y mediano plazo. Se discutirá primero la experiencia de los países de Asia y Africa y luego la de América Latina.

1) Experiencia de algunos países poco desarrollados del Asia. En el continente asiático la técnica del presupuesto por programas y actividades sólo comenzó a implantarse en la década de 1950. Algunos de los países que se han iniciado en el sistema son Filipinas, Tailandia y China (Taiwan).

Como en cualquier país del Asia, en las Filipinas hasta antes de 1954 el presupuesto era tradicional, y solo detallaba los bienes y servicios que el gobierno adquiría, sin mencionar las funciones que pensaba desarrollar, el volumen de trabajo necesario para cumplirlas y su costo. Se hizo necesario modernizar el sistema, prestando mayor atención a las cosas que el

6/ Véase Financial management in the Federal Government preparado por el Committee on Government Operations, United States Senate, 1961.

gobierno "hace" más bien que a las cosas que el gobierno "adquiere". El cambio de orientación condujo a la implantación del presupuesto basado en programas y proyectos (actividades).

En 1956 se eligieron 12 dependencias u oficinas, una por cada departamento ejecutivo, como grupo piloto para implantar el nuevo sistema. Como paso inicial se elaboraron conceptos acordes con los principios del presupuesto de actividad en relación con cálculos para presupuesto, ejecución, información y contabilidad. La experiencia acumulada en las 12 oficinas sirvió para extender el sistema en años posteriores al resto de los organismos gubernamentales.

El cambio en el sistema presupuestario produjo una reorganización de la Comisión de Presupuesto, que asesora al Presidente de la República. Fué necesario establecer servicios de asesoría al jefe de Presupuesto en las ramas de política fiscal, operaciones presupuestarias, análisis legislativo, servicios administrativos, servicios de personal y en la administración general. Los expertos en política fiscal aconsejan y proponen los planes y la política fiscal, los programas en los cuales debe hacerse mayor hincapié, las prioridades de los proyectos (actividades) etc. El Servicio de Operaciones Presupuestarias es responsable de la preparación y revisión del presupuesto anual así como de su ejecución y control. La Sección de Planeación Presupuestaria se encarga de estudiar mejores métodos de elaboración, revisión, ejecución y control del presupuesto. La Sección Jurídica asesora en cuanto al análisis de leyes específicas y proyectos de ley preparados por entidades del poder ejecutivo.

Con fines de desarrollo económico el gobierno filipino elabora planes fiscales quinquenales. Estos planes fiscales a largo plazo contienen proyecciones de lo que el gobierno tiene intención de realizar durante varios años y estimaciones aproximadas de las necesidades fiscales. En la confección de estos planes se consideran como guías fundamentales: el principio del equilibrio presupuestario; el uso provisional de créditos internos para financiar proyectos de capital; política tributaria encaminada a satisfacer los requisitos financieros esenciales y que no desaliente a la actividad privada; deuda pública de acuerdo con el crecimiento económico del país; tarifas protectoras a actividades nacionales de interés general y racionalización del gasto público.

Uno de los objetivos básicos del plan fiscal es proporcionar estímulos a la actividad privada, dándole la oportunidad de desempeñar un papel cada vez más significativo en el desarrollo del país.

El plan fiscal quinquenal sirve como base para establecer el plan financiero y fiscal del presupuesto, que se presenta por programas. Los pasos dados para su implantación fueron los siguientes: ^{7/}

- a) Elaboración en cada dependencia de un programa que cumpla con las funciones y actividades que se le han encomendado.
- b) Los programas se subdividen en proyectos según las funciones y actividades principales u otras clasificaciones que describan el trabajo que ha de ejecutarse.
- c) En cada proyecto se determina la unidad de medida del trabajo. Esta unidad se fija en consonancia con el resultado final del trabajo que se va a emprender.
- d) Identificación de las fuentes de financiamiento. Un programa puede financiarse por medio de fondos generales, especiales, fiduciarios y por medio de bonos.
- e) Los gastos de los años pasados y presente se organizan en relación con el nuevo proyecto, estableciéndolos a través de los registros de contabilidad y presupuesto.
- f) Hasta donde sea posible se reúnen datos sobre los resultados logrados en cada proyecto en años anteriores.
- g) Existencia de un sistema de información interna en cada dependencia para medir el progreso de los planes de trabajo. Cada dependencia debe enviar mensualmente un informe a la Comisión de Presupuesto especificando las obligaciones contraídas y los trabajos llevados a cabo.

En el establecimiento del presupuesto de actividad las oficinas del gobierno fueron asesoradas por la Comisión de Presupuesto con el objeto de lograr uniformidad en la estructura de programas y proyectos en todo el gobierno.

^{7/} Véase Fernando Dixon y Juan S. Agaciti, Presupuesto por actividad en Filipinas, (mimeografiado) 1959.

Conforme con el nuevo método establecido, el proceso de elaboración presupuestaria consta de tres etapas: 1) planeación o establecimiento de metas de actividad dentro de los límites especificados; 2) cálculo de la cantidad de funcionarios, materiales, servicios y otros medios necesarios para alcanzar las metas y los desembolsos correspondientes; y 3) revisión y análisis de los cálculos hechos en el punto anterior para establecer su concordancia con las metas y límites especificados.

La planeación comienza con la declaración presidencial sobre la política fiscal a seguir, los límites presupuestarios y los programas en los cuales se hará mayor hincapié. El jefe de la Comisión de Presupuesto se encarga de concretar esas declaraciones en límites y objetivos definidos para luego elaborar cálculos presupuestarios.

Los Secretarios de Departamento se encargan de establecer un programa amplio para su Secretaría dentro de los límites de la política fiscal fijada, de aprobar los objetivos de las oficinas a su cargo, y establecer las cifras generales de gastos.

El director de oficina prepara y revisa los planes preliminares y los objetivos de la oficina conjuntamente con el Secretario del Departamento, fija con el jefe de sección los objetivos y programas de trabajo que al integrarse servirán como base para calcular las peticiones de su dependencia.

El jefe de sección es el encargado de llevar a cabo el programa de trabajo aprobado para su sección. Para guiarse en la ejecución de los programas asignados debe contar entre otras cosas con análisis del trabajo en la actualidad y un cálculo del progreso que se debe lograr durante el resto del período.

Tanto el Secretario de Departamento como el jefe de oficina cuentan con la asesoría de funcionarios de la Comisión de Presupuesto. El funcionario presupuestario ayuda al Secretario en la planeación, coordinación y programación del trabajo que se requiere para la preparación del presupuesto de todo el Departamento.

Los cálculos presupuestarios consisten en la estimación de los fondos necesarios para llevar a cabo el trabajo. La preparación de los

cálculos es responsabilidad del funcionario de presupuesto. Para ello, imparte instrucciones sobre los datos que deben suministrarse y su forma de presentación; asigna las tareas y las responsabilidades a las personas encargadas de recolectar y presentar los datos; confecciona un plan de labores que le permite realizar el trabajo en el tiempo previsto y revisar y ajustar los datos antes de su presentación.

La revisión comprende la verificación de los datos y el análisis de los cálculos presupuestarios para cerciorarse de que los objetivos básicos y los requisitos de recursos son exactos y están de acuerdo con las guías y los límites impuestos. La responsabilidad de la revisión está también a cargo del funcionario de presupuesto, quien se encarga de confeccionar un plan detallado de revisiones. Se hacen juntas para discutir el presupuesto de cada oficina, siendo éstas presididas por el Secretario. Los cambios propuestos por el Secretario deben ser llevados a cabo por las oficinas.

La ejecución presupuestaria se inicia una vez aprobados los fondos por el Congreso; el funcionario de presupuesto se encarga de establecer presupuestos de ejecución para cada unidad administrativa. Como se mencionó anteriormente, los jefes de sección son los que deben ejecutar los programas y tratar de alcanzar las metas propuestas. Las funciones del Director de Oficina y del Secretario consisten en identificar los problemas que se presentan y de remediarlos. Además, estos funcionarios son los responsables ante la Comisión de Presupuesto y el Congreso de las variaciones que ocurran en los planes acordados.

El control presupuestario es función del Presidente de la República, quien debido a sus múltiples actividades, delega esta responsabilidad en el Jefe de Presupuesto y los Jefes de Departamentos y Oficinas.

El control del presupuesto se ejerce a través del sistema de asignaciones, del sistema de información y del sistema de control de las dependencias de gobierno. Estos sistemas son prescritos y administrados por el Jefe del Presupuesto.

Las asignaciones de fondos se hacen trimestralmente por programa y proyecto, y en tres rubros principales, servicios personales, gastos de conservación y otros gastos de operación y equipo. Las asignaciones se

se hacen de acuerdo con los niveles de trabajo proyectados. El Jefe de Presupuesto está autorizado para suspender las asignaciones cuando los ingresos son inferiores a la suma presupuestada y puede aprobar transferencias entre proyectos y modificaciones de los planes de trabajo cuando sea conveniente. Para darle mayor flexibilidad a las asignaciones, los jefes de las dependencias están facultados para transferir fondos entre los rubros anteriormente mencionados, siempre que se justifique y se encuadre dentro de la ley.

El sistema de información suministra los datos necesarios para determinar las políticas de asignaciones. El Jefe de Presupuesto exige de las dependencias informes sobre los ingresos, la suma de los gastos y la cantidad de trabajo llevado a cabo. Combinando el sistema de asignaciones con el de información el Jefe de Presupuesto está en condiciones de impedir los déficit y el desperdicio, cumpliendo con la ley de presupuesto y la política presidencial.

A los funcionarios de las dependencias corresponde aplicar un sistema de control interno sobre el uso de las asignaciones y la realización de la labor proyectada. El control de la labor realizada está íntimamente ligado con el plan de trabajo formulado.

Otro sistema de presupuesto por programas se ha implantado en China (Taiwan). Se comenzó a aplicar estas técnicas en el presupuesto de la Comisión de Desarrollo del Shihmen en 1959. Esta Comisión tiene por objetivos el riego, el control de crecientes, el abastecimiento público de agua y la generación de energía.^{8/}

^{8/} Los datos han sido tomados de Krishna Naidu, "United Nations Technical assistance in performance budgeting", The Federal Accountant, Vol. XI, N° de junio de 1962.

Los objetivos se cumplen a través de quince programas principales de trabajo, subdivididos en subprogramas y actividades. Se están comenzando también a aplicar mediciones cuantitativas del trabajo en los programas y subprogramas de construcción de la Comisión. En la ejecución del presupuesto, la información de los gastos que se basa en el sistema de obligaciones. Con este propósito, el libro mayor de asignaciones se ha separado del sistema contable básico, de tal manera que los registros de costo y de obligaciones para cada actividad pueden ser llevados simultáneamente. Basándose en la experiencia adquirida, se ha elaborado un plan especial para extender la técnica de presupuesto-programa a otras actividades gubernativas.

En Tailandia, a partir del presupuesto de 1960 se ha centrado el énfasis en programas y proyectos. El presupuesto contiene más de 150 programas y cada uno de ellos se ha subdividido en proyectos. Las estimaciones de las oficinas de gobierno deben ser hechas por programas y proyectos justificándolas en términos de trabajo por realizar. Se ha intentado también relacionar los desembolsos financieros con los resultados físicos alcanzados.

Las distintas experiencias realizadas en el continente asiático se han inspirado fundamentalmente en la metodología desarrollada en los Estados Unidos. En el caso de las Filipinas, sin embargo, la reforma presupuestaria ha sido más profunda que en aquel país, pues implicó cambios no sólo en la programación, sino también en el sistema contable, en tanto que en los Estados Unidos el sistema de presupuesto por programas y actividades se superpuso a una estructura contable existente.

El sistema filipino abre los programas a nivel de oficinas, sin una integración entre los programas conexos, como sucede en el método norteamericano; pero es más amplio que éste en cuanto presenta un mayor detalle acerca de las actividades a las que denomina proyectos. No existe en las Filipinas una nomenclatura que relacione los programas presupuestarios con los planes sectoriales de desarrollo económico.

ii) Ensayos realizados en Africa. En este continente, la programación presupuestaria ha surgido como una necesidad para llevar a la práctica con programas anuales los planes gubernamentales de desarrollo a largo plazo.

Las necesidades de la planificación inducen a un cambio en los métodos de administración presupuestaria tradicional que centraba todo su interés en los aspectos financieros, el objeto del gasto y su control. Estos métodos se alteran y se centra la atención en los programas, es decir en los propósitos que se persiguen con el gasto, en el costo y en las metas expresadas en términos físicos y reales.

Se ha comprendido que la adopción de la técnica de presupuestos por programas puede traducirse en una coordinación adecuada entre planificación y presupuesto. Los gobiernos comprenden que éste constituye en esencia un "plan de trabajo que especifica los objetivos concretos que se piensa alcanzar durante el ejercicio fiscal, formulados sobre la base de la labor que se piensa cumplir o de los servicios que el gobierno suministra, conjuntamente con los costos respectivos." 2/ La identificación de áreas homogéneas de trabajo y de objetivos concretos exige una clasificación de los gastos en funciones, programas, actividades y proyectos para la asignación de recursos, ejecución e información. La adaptación de los sistemas de información y contabilidad a esta clasificación permite conocer los trabajos realizados y su costo y comparar los gastos estimados con los gastos realizados.

La introducción de reformas básicas en los métodos tradicionales de administración presupuestaria en los países africanos ha sido posible sólo en forma parcial por la escasez de personal suficientemente entrenado. Por

2/ Véase Naciones Unidas, División Fiscal y Financiera, Some Problems in Financial Administration in African Countries (mimeografiado) abril de 1962.

ello se ha recomendado ^{10/} mantener la presentación actual del presupuesto, introduciéndole paulatinamente los aspectos importantes de un presupuesto por programa. En el corto plazo ésto puede conseguirse de dos maneras: Por un lado, puede procederse a la incorporación gradual en etapas sucesivas de estos conceptos en el presupuesto mismo, con miras a una adopción total posterior en todas las etapas del presupuesto. Ghana así lo ha hecho. La otra posibilidad consiste en ampliar los análisis de costos y cumplimiento que se llevan a cabo actualmente, tratando de extender su aplicación a otras áreas de la actividad gubernamental. En este caso los resultados obtenidos pueden ser presentados como información complementaria de las operaciones ejecutadas por las distintas dependencias. Los países que han ensayado estos métodos son la República Árabe Unida y la República de Ghana.

La organización de las finanzas públicas de la República Árabe Unida habíase ceñido al modelo inglés hasta antes de la revolución de 1952. El proceso de nacionalizaciones, la necesidad de adecuar el sistema presupuestario, los requerimientos de la planificación, el crecimiento de la esfera de acción del gobierno, el aumento vegetativo de las necesidades públicas originado por el crecimiento de la población y por la urbanización, fueron algunos de los aspectos que indujeron a importantes cambios en la estructura del sistema fiscal.

Sin embargo, las transformaciones en el sistema financiero, como ha ocurrido en otros procesos revolucionarios, podrían calificarse de lentas e incompletas después de diez años de gobierno. Ello se explica por la urgencia que tiene el estado en atender problemas de gran prioridad como son los internacionales, las nacionalizaciones, la reforma agraria, y nuevos y ambiciosos proyectos, aspectos que absorben la atención del aparato administrativo.

^{10/} Véase Naciones Unidas Report of the Workshop on Problems of Budget Reclassification and Management in Africa, Addis Ababa, Etiopía, septiembre de 1961.

Lo anterior, significa que por lo general se agregan nuevas funciones al estado, sin producir al mismo tiempo cambios orgánicos y de procedimientos que tiendan a aumentar la eficiencia del sector público en su conjunto. El estado crece "por agregación", pero no hay una correspondencia entre dicho crecimiento cuantitativo y la calidad de los servicios que presta el gobierno a los ciudadanos. En la República Árabe Unida se ha producido un extraordinario crecimiento de los gastos públicos, una ampliación del sector público, y la necesidad de adecuar el sistema fiscal a un método centralizado de planificación del desarrollo económico y social. Todo ello ha conducido a una serie de cambios en la estructura presupuestaria y en el sistema de financiamiento fiscal.

Desde 1952 hasta 1961 no se produjeron grandes cambios en la conformación del presupuesto fiscal. Este era estructurado conforme a los métodos tradicionales y cubría principalmente el gobierno central, es decir los órganos del estado, los ministerios y sus dependencias. El resto del sector público preparaba sus propias estimaciones y las ejecutaba libremente. El presupuesto se presentaba dividido en dos partes: el presupuesto corriente y el presupuesto de desarrollo.

En julio de 1961, la Ley de Sociabilización transformó la estructura del sector público, a consecuencia de la nacionalización de gran cantidad de empresas privadas. Al producirse la incorporación de dichas actividades al sector público, la función de productor de bienes y servicios estatales, confiada al sector empresarial público, pasó a ser tan importante como el sector productor de servicios administrativos ubicado en el gobierno central. Al cambiar la estructura del sector público había naturalmente que transformar el sistema presupuestario.

Otro factor que hacía necesario el cambio del sistema presupuestario era la promulgación en julio de 1960 del Primer Plan Quinquenal 1960/61 - 1964/65, cuyas metas deberían ser alcanzadas mediante Planes Anuales, los cuales a su vez se expresan en el presupuesto anual. El primer plan anual fue incorporado en el presupuesto de desarrollo para 1960/61.

Los aspectos mencionados anteriormente plantearon la necesidad de redefinir el sistema presupuestario, adaptándolo a las funciones de servir de instrumento de planificación de las actividades del estado como productor de servicios generales indivisibles y como productor de bienes y servicios. ^{11/} Esto llevó a la división en dos partes del presupuesto para la gestión ^{12/} de 1962/63 en adelante.

1. Presupuesto de servicios públicos, que comprende los ingresos y gastos de la administración pública que presta servicios generales a la población sin costo para el público.
2. Presupuesto de las empresas, que incluye los ingresos y gastos de las entidades públicas encargadas de producir bienes y servicios para la venta en el mercado.

El presupuesto del sector público se presenta sobre las bases del presupuesto tradicional, y sus gastos son ordenados de acuerdo con la clasificación de las actividades usadas en el Plan Quinquenal. La estructura general del presupuesto parece adecuada pues junto con comprender todo el sector público incluye en los dos presupuestos mencionados a los sectores básicos. A su vez, el presupuesto de servicios públicos comprende tres subsectores: 1) Presupuesto de servicios; 2) Presupuesto de la administración local y 3) Presupuestos anexos.

^{11/} El Banco Central de Egipto resume en Economic Review, Vol II N° 3, El Cairo, 1962, p. 281, los principales cambios introducidos en presupuesto de 1962-63 de la siguiente manera: 1) la supresión del presupuesto de desarrollo; 2) el reemplazo de la anterior clasificación de los gastos (entre corrientes y de capital), por una nueva basada en funciones (servicios y empresas); 3) la separación de las asignaciones en grupos a saber, las del sector servicios y las del sector empresas, ambos incluyendo gastos corrientes y de capital; 4) la incorporación en las empresas de presupuestos de fuentes y usos de fondos, tanto para las empresas matrices como para las afiliadas; y la clasificación de los gastos por sectores en conformidad con los diversos sectores que comprende el plan, y de los ingresos de acuerdo con su naturaleza.

^{12/} El ejercicio fiscal dura desde el 1° de julio de un año hasta el 30 de junio del año siguiente.

En el primero figuran los órganos del estado, los ministerios y sus dependencias; en el segundo los gobiernos locales; y en el tercero, las instituciones descentralizadas o fondos especiales como el Fondo de Desarrollo del Algodón, la Universidad de El Cairo, la Universidad de Alejandría, la Universidad Ain Shams, la Universidad Assiut, la Universidad Al Azhar, el Servicio de Radio, el Consejo para el Bienestar de la Juventud, el Centro Nacional de Investigación, la Organización de Energía Atómica, y otros.

La introducción de todo el sector público en el presupuesto y la ampliación de dicho sector mediante las nacionalizaciones han determinado cambios en la forma de financiar el presupuesto. Desde luego, una parte importante de los gastos se sufraga ahora con las utilidades de las empresas públicas las que se incorporan a los fondos fiscales. Los ingresos tributarios representaban en 1962/63 el 47 por ciento de los ingresos y las utilidades de empresas el 53 por ciento restante. La clasificación de los ingresos que se utiliza es la que se indica a continuación: 1) Impuestos sobre la renta y la riqueza; 2) Impuestos a los bienes y transacciones; 3) Impuestos de sellos; 4) Rentas de servicios; 5) Ingresos extraordinarios; 6) Ingresos provenientes de los presupuestos de las empresas; y 7) Recursos de préstamos y créditos.

Los gastos del presupuesto de servicios públicos se clasifican por institución y por objeto del gasto, teniendo esta última clasificación un ordenamiento por renglones económicos.

La clasificación por sectores usada en el presupuesto y en el plan es la siguiente: 1) agricultura; 2) riego y avenamiento; 3) electricidad; 4) represa de Aswan; 5) industria; 6) transporte y comunicaciones; 7) Canal de Suez; 8) Vivienda y servicios públicos; 9) Defensa, policía y justicia; 10) educación; 11) salud; 12) cultura y recreación; 13) servicios sociales y religiosos; 14) aprovisionamiento y almacenamiento, y 15) investigación científica.

Metodológicamente, la coordinación del plan con el presupuesto se produce a través de una clasificación global de tipo uniforme que garantiza una distribución funcional. No existe, sin embargo, una clasificación presupuestaria por programas, actividades y proyectos que permita una coordinación

detallada a nivel operacional en el seno mismo de la administración pública y de las empresas; solo existe tal clasificación para los gastos de capital. El gobierno, sin embargo, está interesado en introducir gradualmente el método de presupuesto por programas y actividades a fin de conseguir una coordinación de ese tipo que haga posible un control más efectivo de la ejecución.

El presupuesto de las empresas se clasifica de la misma manera, salvo los cambios que son propios de la naturaleza de ellas. El patrón de clasificación de los gastos es el que sigue:

<u>Título I:</u>	Ingresos propios
<u>Título II:</u>	Ingresos provenientes de inversiones financieras
<u>Título III:</u>	Préstamos
	a) Locales
	b) Externos
<u>Título IV:</u>	Subsidios del gobierno
<u>Título V:</u>	Otros ingresos

Los cambios en la estructura del presupuesto reseñados anteriormente sirven para analizar las transformaciones de fondo operadas en la política fiscal del gobierno, a las cuales tendieron a dar lugar.

En Ghana los trabajos se iniciaron en 1959, con la creación de la Oficina de Presupuestos como un departamento del Ministerio de Finanzas, integrada por un Secretario y seis asesores y encargada de proponer la política presupuestaria y de preparar estimaciones anuales de gastos e ingresos. Sus principales funciones eran:

- a) Asesorar a los Ministerios y Departamentos en la preparación de sus estimaciones de gastos corrientes y gastos de capital. Para las estimaciones de gastos de capital se consulta a la Comisión de Desarrollo.
- b) aconsejar al Ministro de Finanzas en la preparación del presupuesto y en la formulación del programa fiscal.
- c) Controlar la ejecución del presupuesto. El control de los gastos de capital está a cargo de la Comisión de Desarrollo, en estrecho contacto con la Oficina de Presupuesto.

- d) Examinar y recomendar la aprobación de estimaciones suplementarias de gastos.
- e) Llevar a cabo investigaciones de las actividades de los Ministerios y Departamentos para establecer el costo de los programas y las necesidades futuras.
- f) Informar al Comité Permanente de Desarrollo sobre los ingresos y gastos de ministerios y departamentos ambos de acuerdo con las estimaciones anuales de gastos corrientes y de capital.

Para la preparación del presupuesto de 1960/61 se estimó conveniente introducir por etapas el presupuesto por programas. ^{13/} Como objetivo inmediato se solicitó de los ministerios y departamentos la estimación de sus gastos de acuerdo con el trabajo o servicio que esperaban cumplir y que trataran de mejorar la presentación y disposición de las estimaciones. Las estimaciones globales correspondientes a cada ministerio o departamento se consideraron como título del gasto y las estimaciones por actividad o programa departamental como subtítulo del gasto.

Las estimaciones para un subtítulo debían subdividirse en forma estándar en los siguientes ítems: 1) emolumentos personales; 2) viajes y transporte; 3) gastos generales; 4) otros gastos; y 5) gastos extraordinarios. En algunos casos se podía agregar un sexto ítem que correspondía a subvenciones.

Cada ítem debía a su vez subdividirse en subítems. Por ejemplo, en el ítem "emolumentos personales" los subítems distinguen entre cargos con jubilación, cargos sin jubilación y otros subsidios personales. En el ítem "gastos generales" se establecieron subítems aplicables a la mayoría de los departamentos. Bajo "gastos extraordinarios" los subítems distinguen entre obras menores de capital, mobiliario de oficina, vehículos

^{13/} Véase Budget Reforms in Ghana documento preparado por los participantes de la República de Ghana en el Seminario de Administración y Clasificación Presupuestaria del Africa, (mimeografiado) 1961.

motorizados, etc. Las estimaciones de cada ministerio eran reunidas en un volumen de estimaciones anuales. Previamente se enviaba un memorándum general indicando el número de departamentos de cada ministerio, los montos requeridos por cada uno de ellos, y los cambios ocurridos en la composición, funciones y gastos totales del ministerio. En el mes de septiembre de 1959 se enviaron circulares que fijaban la política general y las instrucciones para la preparación de las estimaciones. Las estimaciones ministeriales debían ser enviadas en el mes de enero.

En la preparación de las estimaciones, los departamentos eran asesorados por empleados de la Oficina de Presupuesto. Posteriormente estas estimaciones eran examinadas críticamente por empleados presupuestarios y discutidas en presencia de representantes departamentales.

Durante el mismo período, las dependencias gubernamentales encargadas de la recepción de ingresos procedieron a estimar los ingresos fiscales para el período presupuestario, manteniendo las mismas tasas de impuestos, derechos, etc. Las estimaciones de los ingresos estaban sujetas al mismo examen crítico que las estimaciones de gastos. Uno de los problemas principales radica en la estimación de los ingresos que generará el derecho de exportación del cacao.

Las estimaciones del presupuesto 1960/61 no solamente identifican los programas departamentales sino también proporcionan una clasificación de los gastos según su objeto. Los títulos, subtítulos, ítems y subítems de gastos han sido codificados. Se utilizan nueve dígitos divididos en series de tres. Los 3 primeros codifican el título del gasto e identifican al departamento, ministerio o secretaría. Los dos dígitos siguientes de la segunda serie identifican los subtítulos y el tercer dígito a los ítems. La tercera serie identifica a los subítems.

Para la preparación del presupuesto de 1961/62 se hicieron algunas reformas. Desde luego, a partir de mayo de 1961 la Oficina de Presupuesto pasó a depender directamente del Presidente de la República integrándose en un solo organismo con la Comisión de Desarrollo. Se pretendió con ello mejorar el control financiero de los gastos.

Se presentaron en un solo documento las estimaciones de los gastos corrientes y de capital creando bajo cada subtítulo un nuevo ítem "gastos del plan de desarrollo". Esta integración permite conocer el gasto total estimado de los programas de cada ministerio. Se consiguieron otras ventajas secundarias como mejoramientos en los estados informativos, en la división de las actividades departamentales y en algunos casos la introducción de unidades de trabajo. Con respecto al control presupuestario, se estableció que las autorizaciones para gastar los fondos de acuerdo con las estimaciones se harían anualmente, pero después se varió de sistema, otorgando autorizaciones trimestrales. Especiales dificultades ofrece el control de los gastos de capital por el avance diferente de los proyectos, lo que crea problemas de liberación de fondos, y al respecto se adoptaron medidas para evitar la solicitud de fondos suplementarios que dificultaran el control.

En la actualidad, se tropieza con dos dificultades serias en la aplicación del nuevo sistema. Una de ellas es la escasez de personal especializado en las nuevas técnicas. El otro es el atraso de las informaciones contables suministradas por la Oficina de Contabilidad, que hace difícil la elaboración y el control de las estimaciones.

iii) Experiencias realizadas en América Latina

Diversos países de América Latina están realizando ensayos en materia de planificación del desarrollo y de programación presupuestaria. En la fase actual se han abordado especialmente los problemas relativos al establecimiento de presupuestos por programas y actividades, a ser utilizados dentro del contexto de planes de desarrollo de mediano y largo plazo.

Los presupuestos por programas y actividades han venido a sustituir presupuestos tradicionales que estaban diseñados para facilitar la contabilización y la auditoría, en perjuicio de su uso para fines de política económica y social y de racionalización y programación de la actividad gubernativa. Pero la crisis financiera de muchos países y la urgencia por ejecutar programas de desarrollo han impuesto la necesidad de lograr que los recursos se asignen en función de ciertas prioridades. Con este propósito se ha visto la conveniencia de fijar en el presupuesto la responsabilidad específica de las cosas que deben hacerse y se ha acentuado la urgencia de dar flexibilidad a los trámites, mejorando asimismo el mecanismo de decisión de las actividades gubernamentales.

Sin embargo, las reformas presupuestarias iniciadas han encontrado dificultades en su operación, pero es razonable pensar que ellas se superarán una vez que se readapte el mecanismo contable y se perfeccione la planificación y la administración. ^{14/}

El grado de avance es diferente en los países, debido a que la planificación ha sido iniciada en distintas épocas por los gobiernos nacionales. En Centroamérica, numerosos países acaban de implantar mecanismos de planificación, mientras en América del Sur existe una tradición más antigua.

Con respecto a Centroamérica, cabe destacar los esfuerzos que han venido realizando países como Costa Rica, Honduras, Nicaragua, Panamá, Guatemala. Por ejemplo, Costa Rica está tomando las medidas para el funcionamiento de una Oficina de Planificación directamente adscrita al Presidente de la República, encargada de la formulación de planes de largo, mediano y corto plazo. También se prevé el funcionamiento de oficinas sectoriales de planificación en los ministerios. Los planes de desarrollo serán coordinados con el presupuesto fiscal, estableciendo una estrecha vinculación entre los mecanismos de planificación y presupuesto.

^{14/} Las dificultades principales nacen de que el sistema presupuestario ya no puede considerarse como un instrumento con un objetivo unilateral, como podría haber sido en una concepción ortodoxa de las funciones públicas, sino como una pieza que tiene que ajustar en un sistema multi-sectorial en que los diferentes compartimentos se proveen recíprocamente de informaciones básicas para decidir unitariamente ciertos objetivos fundamentales. El presupuesto es así un instrumento de objetivos múltiples, entre los cuales se destacan los de constituir un mecanismo de decisión para las acciones del sector público y de administración de los recursos que se le asignan; contribuir a medir la eficiencia con que se ejecutan dichas acciones; proveer de información a las propias oficinas de presupuesto para el mejor desempeño de su cometido; proveer de información que facilite la formulación y revisión periódica de los planes y las estadísticas básicas nacionales; proporcionar cifras de control del cumplimiento de los planes; y facilitar el manejo general de la política fiscal. Cepal, algunas consideraciones sobre las relaciones entre la programación del desarrollo y el presupuesto fiscal, (E/CN.12/BRW.2/L.5) 1962.

En el año 1963 la República de Costa Rica aprobó la Ley N° 3087 del 25 de enero, en la que establece que el presupuesto anual sea presentado en la forma tradicional y además "según programas a desarrollar en el curso del año siguiente". Presentado en esta forma recibe el título de Presupuesto Económico y correspondió al presupuesto de la vigencia de 1964 asumir por primera vez esta forma; para 1965 y 1966 se han formulado presupuestos por programas en el Gobierno Central. Conjuntamente, se reorganizó la Oficina de Presupuestos y pasó a constituirse en el Departamento de Planes Anuales de la Oficina de Planificación, dependiente de la Presidencia de la República.

En Honduras existe un Consejo Nacional de Economía encargado de preparar un plan general de desarrollo económico. El Consejo Nacional de Economía es presidido por el Ministro de Economía y Hacienda y lo integran otros ministros y altos funcionarios de gobierno. El Consejo ha elaborado un Plan Cuatrienal de Inversiones que debería guardar estrecha relación con el presupuesto general de egresos e ingresos, el cual debe ser programado. El presupuesto de 1962 establece que "para este año el plan de trabajo del gobierno ha sido estructurado a base de programas", pero en realidad la aplicación del método del presupuesto por programas y actividades solo se inicia a partir de 1964 al prepararse el presupuesto bajo esta forma y para 1965 y 1966 se ha continuado perfeccionando el sistema.

En Nicaragua existe una oficina de planificación creada en 1962 como una dependencia de la Presidencia de la República. Por ser tan reciente la coordinación es incipiente y tiende a fortalecerse a partir de 1964 al presentarse el presupuesto por programas y actividades. En Cuba existe la Junta Central de Planificación a nivel del Consejo de Ministros que ha elaborado el Plan Cuatrienal de Desarrollo Económico, que se coordina por la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda con los presupuestos anuales del sector público.

En Haití existe un esfuerzo incipiente de establecer el presupuesto programado por parte de la Oficina del Presupuesto dependiente del Ministro de Hacienda.

En América del Sur se han venido realizando esfuerzos en diversos países por impulsar los trabajos de planificación. ^{15/} En Bolivia los organismos responsables de la planificación son la Secretaría Nacional de Planificación, creada en 1960, y el Consejo Nacional de Desarrollo Económico, que funciona desde 1961, organismos que tienen la responsabilidad de elaborar y sancionar los planes de desarrollo de largo y mediano plazo, entidades que aprobaron a comienzos de 1961 el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1962-71, y los planes bienales para 1963-64 y 1965-66. Corresponde a la Secretaría Nacional velar por la coordinación de dicho plan con el Presupuesto Fiscal Anual, que se prepara por la Dirección General de Tesoro y Presupuestos dependiente del Ministerio de Hacienda y Estadística.

En Bolivia el sistema de presupuesto por programa ha sido implantado en forma gradual, iniciándose el proceso a mediados de 1960. En una primera etapa, se estableció el sistema sólo en el gobierno central, abarcando los distintos ministerios. El esquema de programas se ajustó a las características de la administración pública y se abrieron los programas al nivel de direcciones generales. Esta fase se cumplió en la elaboración del presupuesto correspondiente a la vigencia de 1961. En una segunda parte, se ha procurado lograr la coordinación del presupuesto fiscal con el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, y con los planes bienales.

En el presupuesto de 1962, los gastos públicos se presentaron divididos por ministerios y éstos en 1) función, 2) programa, 3) subprograma y 4) actividad. De esta manera se determina el costo de cada uno de ellos en términos globales. Los presupuestos de inversión se dividieron en: 1) función, 2) programa, 3) subprograma, y 4) proyecto. La denominación de proyecto se aplica a cada obra específica, como escuela, carretera, puente u hospital. Los programas, subprogramas y actividades se presentan abarcando los siguientes aspectos: 1) descripción literaria de las metas del programa, subprograma o actividad coordinando así el Presupuesto con el Plan de Desarrollo; 2) descripción de actividades o tareas a cumplir para alcanzar las metas; 3) especificación de la unidad ejecutora del programa o actividad; 4) indicación del personal, clasificado por profesiones; 5) lista de

^{15/} Las informaciones aquí presentadas han sido tomadas de Naciones Unidas, Informe del Seminario de Clasificación y Administración Presupuestarias en Sudamérica, (ST/TAJ/SER.C/58.-E/CN. 12/634/ Rev.1), Santiago de Chile.

partidas, según el objeto del gasto y 6) fondos con cargo a los cuales se financia. Estas fases de la estructura de un programa, subprograma y actividad se aplicaron para el Presupuesto de Funcionamiento, y se presentan simplificadas para el Presupuesto de Inversión, según las cifras disponibles. Las distintas modalidades expuestas anteriormente se han comenzado a extender a las entidades autárquicas del sector público boliviano a partir de 1962.

En los presupuestos correspondientes a 1963 y 1964 se procuró perfeccionar el sistema implantado pero es a partir de 1965 que adquiere mayor madurez. El presupuesto se presenta clasificado por sectores de actividad, se simplifican los esquemas de programa y se comienza a extender a todo el sector público.

En Colombia las entidades de planificación central son el Consejo Nacional de Política Económica, encabezado por el propio Presidente de la República e integrado por varios Ministros de Estado, y el Departamento Administrativo de Planeación, que es la secretaría técnica de dicho Consejo y tiene la tarea de formular los planes de desarrollo económico de acuerdo con las orientaciones del Consejo Nacional. El gobierno aprobó en 1961 el Plan General de Desarrollo Económico y Social para el período 1961-70. Las metas de largo plazo contenidas en dicho plan para el mediano plazo se expresan en el Plan Cuatrienal de Inversiones Públicas, en que se detallan los gastos de inversión que realizarán el gobierno nacional, los institutos descentralizados, las empresas públicas y los gobiernos departamentales y municipales. Para el corto plazo los dos planes mencionados se concretan en el Presupuesto Fiscal Anual, que se presenta clasificado por programas y actividades y dividido en Presupuesto de Funcionamiento y Presupuesto de Inversiones. Este último corresponde al primer año del Plan Cuatrienal de Inversiones Públicas.

En el caso de Colombia, los presupuestos de los años 1960 a 1966 contienen una detallada clasificación de programas que corresponde a la del plan cuatrienal en todo lo que atañe a la inversión y a la prestación de servicios económicos y sociales. El sistema presupuestario de Colombia fue estructurado en 1950 fijándose los procedimientos presupuestarios y

creando la Dirección Nacional del Presupuesto. Esta reforma daba especial importancia al control fiscal y a la contabilidad pública. La organización de un sistema administrativo de programación en 1958 y la obligación legal de formular planes generales de Desarrollo Económico, incluido un Plan Cuatrienal de Inversiones Públicas, crearon la necesidad de transformar el mecanismo presupuestario para adaptarlo a las necesidades de la programación.

Para este efecto se dictaron diversas disposiciones legales con las que se puso en marcha un proceso de reforma "gradual" del sistema presupuestario a través de grupos de trabajo en los ministerios y del entrenamiento de personal en la Dirección de Presupuesto. Las etapas previstas para la implantación del nuevo sistema guardan un orden de secuencia lógico. Se comenzó buscando la sustitución gradual del sistema tradicional, implantando presupuestos por programas en algunos ministerios, etapa que fue cumplida en el presupuesto de 1960. En seguida, se fue a la implantación del esquema de Presupuesto por Programa en todos los ministerios e institutos descentralizados, etapa que se cumple en el presupuesto de 1962, con la apertura de programas en 4 partes: descripción, personal, gastos y unidad ejecutora. En una tercera etapa, se busca el perfeccionamiento de los programas, incluyendo descripción de actividades, medición de costos, y determinación de materiales utilizados, además de los aspectos señalados anteriormente, etapa que fue cumplida en el presupuesto de 1962. La última fase se ha iniciado con el proyecto de presupuesto para 1963 que simplifica el esquema de programas, eleva al nivel de división la apertura de los mismos, y presenta los programas en dos partes: una de resumen del programa, y otra de detalle en la que se especifican las actividades a realizar y se procura medir sus costos unitarios y la tasa de rendimiento del personal asignado. Para 1964, 1965 y 1966, se formulan presupuestos más maduros que perfeccionan la técnica implantada. La Contraloría General creó un Departamento de Planeación para modelar un sistema contable que permita contabilizar y controlar el presupuesto por programas; en este sentido el Informe Financiero del Contador constituye un documento modelo en América Latina.

En Chile la Dirección de Planificación de la Corporación de Fomento de la Producción preparó el Plan Decenal de Desarrollo Económico para 1961-70, que fue aprobado por el gobierno en 1961. La coordinación de su ejecución estaba a cargo del Comité de Programación Económica y de Reconstrucción (COPFERP), integrado por ministros de estado y altos funcionarios públicos. Los principales proyectos de desarrollo económico se incluyen en el Presupuesto de Capital anual, por cuya vía los ejecutan los organismos correspondientes. La Oficina Central de Planificación se ha establecido en 1965 a nivel presidencial, la que ha formulado un plan de desarrollo para 5 años. El Ministerio de Hacienda ha mantenido el sistema de presupuesto tradicional, salvo algunas experiencias de presupuesto por programas realizadas en los Ministerios de Educación, Salud, Agricultura, Interior y algunos organismos descentralizados.

En el Ecuador el organismo responsable de la planificación es la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, dependiente de la Presidencia de la República. Se ha elaborado un plan de desarrollo, parte del cual se está ejecutando por la vía del presupuesto fiscal, en el que se ha introducido el sistema de presupuesto por programas y actividades, a partir de 1963. El presupuesto fiscal es elaborado por la Oficina Nacional de Presupuestos dependiente de la Secretaría Técnica de Administración adscrita a la Presidencia.

En Ecuador el régimen presupuestario es particularmente importante. El sector público de este país controla alrededor del 23 por ciento del producto bruto interno a través de su sistema tributario y de los empréstitos, pero este volumen de recursos se canaliza a través de una gran cantidad de entidades autónomas lo que presenta problemas serios para lograr la coordinación de las actividades del sector público. En vista de ello el gobierno decidió implantar gradualmente un sistema de presupuesto por programas y actividades dentro del gobierno central, para luego extenderlo a las entidades descentralizadas. Para este efecto, la Dirección de Presupuesto del Ministerio del Tesoro inició en 1962 la preparación del presupuesto basado en programas. El trabajo se puso en marcha con el diseño de esquemas de programas de gasto para los ministerios; con la fijación de las normas

para estructurar programas presupuestarios; con la elaboración de formularios apropiados para someter las solicitudes departamentales; con la preparación de instrucciones y materiales sobre presupuesto; y la dictación de curso a los funcionarios encargados de la preparación del presupuesto.

Las nuevas modalidades puestas en práctica se concretaron en la preparación de una Proforma Presupuestaria para 1963 planificada, integrada a la estructura institucional vigente del país, con la suficiente unidad y claridad para que el Congreso Nacional pudiera enjuiciar los propósitos y programas de la Función Ejecutiva y discutir y aprobar programas y actividades integrados y coherentes. Se ha realizado la adopción de este nuevo sistema en los Presupuestos de Operación, de Capital y de Empresas, y se ha incluido en un anexo informativo, los presupuestos de las entidades autónomas nacionales, en las que el método se va introduciendo progresivamente.

La presentación de un presupuesto por programas ha podido realizarse sin necesidad de modificar la ley orgánica de presupuestos, que está redactada en términos suficientemente amplios como para permitir la introducción del nuevo sistema.

En la Guayana Británica, el gobierno prepara planes de desarrollo económico para cinco años, que son ejecutados cada año a través del presupuesto de desarrollo económico. El programa de desarrollo para el período 1960-64 se ejecutó en sus distintos aspectos, luego de haber sido formulado por la oficina central de planificación, adjunta al Primer Ministro. Para materializar los programas, se formulan proyectos y programas de acción anuales, incluidos en el Presupuesto Anual de Desarrollo, que comprende las inversiones económicas y sociales del gobierno central. El sistema estadístico ha sido adaptado en parte a las necesidades de información que se derivan del plan mencionado.

En Surinam la Oficina de Planificación preparó un plan decenal de desarrollo económico y social que abarca el período 1954-63, habiéndose aprobado ya su prolongación por un lapso adicional de cinco años. El presupuesto anual comprende la cuota del plan de desarrollo correspondiente al ejercicio en el capítulo destinado al Ministerio de Desarrollo, en su partida de gastos de inversión.

En Venezuela la Oficina Central de Coordinación y Planificación, que funciona al nivel de la Presidencia de la República, prepara el Plan de la Nación, que es un programa quinquenal de desarrollo económico y social y planes anuales de desarrollo. En lo que se refiere a la acción del sector público estos planes anuales se expresan en documentos anexos al presupuesto fiscal, uno de los cuales es el Presupuesto por Programas y Actividades del Gobierno Nacional. El presupuesto fiscal general, que se aprueba en la forma tradicional, refleja los programas de acción contenidos en el anexo por programas. Para 1963 se está preparando un Presupuesto Económico Nacional con miras a coordinar los planes de desarrollo con el presupuesto fiscal e incorporar el sistema de presupuestos por programas a los institutos autónomos. Se han dado asimismo los primeros pasos para establecer un sistema permanente de información estadística, coordinado con las necesidades de la planificación. No obstante, la organización para la planificación al nivel ministerial no cubre aún todos los sectores ni alcanza a los estados y las municipalidades.

El proceso de establecimiento de un presupuesto por programas en Venezuela ha tenido características diferentes. Este país había hecho los primeros ensayos de programación presupuestaria en el Presupuesto 1960-61 al elaborar un Anexo Informativo en el que se exponían las líneas principales de los programas básicos del gobierno. La formulación del Plan de la Nación por la Oficina Central de Coordinación y Planificación planteó la necesidad de elaborar un presupuesto adaptado a las necesidades de la planificación. Con tal propósito, el gobierno cambió en 1961 sus modalidades presupuestarias alterando el año fiscal; antes la vigencia mediaba entre julio y junio, y desde 1962 rige el año civil. Esto daba oportunidad para una mejor programación y para lograr una más estrecha relación entre el presupuesto y el plan de desarrollo. El gobierno decidió implantar paulatinamente un sistema de presupuestos por programas, cuya primera etapa consistió en elaborar un anexo al presupuesto para 1962 que incluía un presupuesto por programas. Este anexo se presenta a nivel de programas, subprogramas y actividades, con medición de costos unitarios. Para los presupuestos correspondientes a las vigencias de 1963, 1964, 1965 y 1966, el sistema ha sido simplificado y perfeccionado en sus métodos.

Entre los países que han puesto un acento mayor en la planificación regional figura el Brasil. Las experiencias de planificación al nivel nacional son incipientes, como muestra el llamado Programa de Metas para el período 1956-60, preparado por el Consejo de Desarrollo, que dependía de la Presidencia de la República. La planificación regional se realiza al nivel de los estados o al nivel de grupos regionales que abarcan más de un estado. Entre los primeros, los planes que más han progresado son los del Estado de Sao Paulo con su Plan de Acción, que se refleja en los presupuestos anuales. Entre los segundos, destacan los planes quinquenales elaborados por la Superintendencia para el Desarrollo del Nordeste de Brasil (SUDENE), por la Superintendencia del Plan de Valorización Económica del Amazonas, y por la Comisión del Valle de San Francisco. Corresponde al Banco Nacional de Desarrollo Económico impartir las normas y orientaciones para la confección de proyectos; los organismos regionales mencionados se encargan de preparar sus propios proyectos. Ultimamente se buscó una mayor integración de la planificación en el país, mediante la creación del Ministerio de Planeamiento. Este Ministerio ha preparado un Presupuesto-Programa para 1966 a nivel del Gobierno Federal. También han realizado experiencias de aplicación de presupuesto por programas los estados de Río Grande do Sul, Guanabara y Santa Catarina. También ha ensayado el sistema el Distrito Federal de Brasilia y la SUDENE.

La Argentina registra distintas experiencias en materia de planificación del desarrollo económico. En Agosto de 1961, se creó el Consejo Nacional de Desarrollo, a cuyo cargo queda la elaboración de programas de desarrollo nacional a largo y corto plazo. Ese organismo depende directamente de la Presidencia de la República. Además, se ha establecido la Oficina Nacional de Presupuesto, cuya misión consiste en estudiar el financiamiento de esos planes y expresarlos en presupuestos anuales o por el período que se determine, y ejercer el control global de su ejecución. Para 1965 se presentó el presupuesto de obras públicas clasificado por programas. Para el ejercicio de 1966 se extendió el sistema a los gastos corrientes del gobierno federal y a las empresas estatales.

En el Paraguay, se creó a comienzos de 1962 una Secretaría Técnica de Planificación, dependiente de la Presidencia de la República, y directamente relacionada con el Consejo de Coordinación Económica. Forman parte de ella ministros y altos funcionarios gubernamentales, y está encargada de los trabajos de planeamiento del desarrollo económico, que se encuentran actualmente en sus primeras fases. El Ministerio de Hacienda ha estimulado la implantación de presupuestos por programas en el sector público, para lo cual ha elaborado una nueva ley orgánica que establece el sistema legalmente. Se ha preparado el presupuesto desde 1963 en adelante por programas y actividades, coordinando el correspondiente a 1966 con el Plan Bienal de desarrollo.

En agosto de 1962 se creó en el Perú el Instituto Nacional de Planificación, dependiente de la Presidencia de la República. Existen asimismo oficinas de planeamiento en varios ministerios, habiéndose elaborado y puesto en marcha algunos planes sectoriales de importancia: caminos, colonización, vivienda, etc. y se formulan los lineamientos de un plan global de desarrollo para 1966-69.

El Perú comenzó la reforma de su sistema presupuestario en el año 1961, a través de algunos ensayos en el Ministerio de Fomento y Obras Públicas y en especial, en su Dirección General de Ferrocarriles. Se pensaba que los auspiciosos resultados obtenidos en esta experiencia serían generalizados en la elaboración del proyecto de presupuesto para 1963. Para este efecto, el proceso de transformación se inició con la preparación de un nuevo clasificador de gastos según el objeto, con la adaptación de los formularios y procedimientos a los nuevos métodos y con la dictación de cursos de entrenamiento al personal encargado de la preparación del proyecto. A fines de 1962 se dictó la Ley Orgánica del Presupuesto Funcional que institucionaliza el sistema, lo que ha permitido preparar presupuestos por programas desde ese año hasta el presente. El presupuesto de 1966 se ha coordinado estrechamente con el plan de inversiones públicas.

En 1959 se creó en el Uruguay, al nivel del Ministerio de Hacienda, la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico, que trabaja en contacto con todas las dependencias del sector público. El Consejo Nacional de Gobierno ha aprobado el plan de desarrollo general. El presupuesto uruguayo es

cuatrienal y ha sido presentado por programas en los Ministerios de Educación, Agricultura y Salud Pública.

Para completar la información acerca de la utilización del presupuesto como instrumento de programación, conviene referirse a algunos aspectos comunes de las experiencias realizadas en algunos países de América Latina, señalando la estrategia seguida para implantar sistemas de presupuestos por programa.

En general, se comenzó a trabajar en la identificación de programas, actividades y proyectos en aquellos ministerios cuyas funciones se vinculan más directamente con el desarrollo económico y social, y que, por otra parte, son los que se prestan con más facilidad a la introducción inmediata de esta técnica.

Como es natural en los primeros pasos, se trató de señalar los programas, actividades y proyectos dentro de las funciones que tienen asignadas cada uno de los ministerios existentes, y de reunir para cada una de las actividades, los insumos de bienes, servicios y factores, de acuerdo con clasificaciones y formularios uniformes. Para algunas actividades es posible disponer desde el principio de información que permite establecer, con buena aproximación, montos y volúmenes de insumos y de producciones en términos físicos. En otros casos, el programa se completa con las cifras de gastos que se han presupuestado, pero la experiencia indica que en breve tiempo se puede avanzar considerablemente en una especificación más precisa de todos los elementos de cada programa. Las experiencias de los países mencionados fueron muy ilustrativas de esos progresos.

En resumen, la mayoría de los países de América Latina que han implantado presupuestos por programas tratan de vincularlos a la ejecución o preparación de planes generales de desarrollo económico, y han introducido el sistema simultáneamente en todos los ministerios dentro del gobierno central y posteriormente lo han ido extendiendo al resto del sector público. Asimismo han ido ampliando progresivamente las fases que cubre cada programa, partiendo de una descripción de sus objetivos, de la indicación del personal asignado y de las partidas asignadas, hasta incorporar informaciones sobre actividades, materiales, y medición de costos unitarios y de tasas de rendimiento de la

fuerza de trabajo, indicando además las fuentes de financiamiento. El estado de los sistemas presupuestarios en cuanto a su modernización aparece en el anexo 1.

d) Uso del presupuesto fiscal en algunos países socialistas

Es interesante estudiar, para complementar la información anterior, cómo están estructurados los presupuestos públicos en los países socialistas. En ellos el sistema presupuestal está estrechamente vinculado a todo el proceso de planificación, mecanismo que comprende a la totalidad de la economía del país.

En los países socialistas se considera el presupuesto como un elemento estratégico dentro del sistema de planificación. Por ejemplo, en la URSS se estima que "el presupuesto estatal de la URSS constituye el plan financiero básico del Estado Soviético. La concentración en el presupuesto estatal de la parte más grande de los recursos financieros del país, así como su utilización centralizada, permiten al gobierno soviético afianzar el desarrollo de todas las ramas de la economía nacional y de la cultura en correspondencia con el plan de la economía nacional".^{16/} En Checoslovaquia existe una concepción parecida.^{17/}

^{16/} M.S. Margolin, Planificación Financiera, Dto. Publicaciones, 1961, Cap. III. El plan financiero del estado de carácter operativo y fundamental es el presupuesto del estado que es sometido cada año a la aprobación del gobierno para ser adoptado enseguida por la Asamblea Nacional en forma de Ley.

^{17/} El Presupuesto del Estado determina los objetivos obligatorios dirigidos a los distintos elementos de la economía nacional. Esto permite igualmente controlar la actividad económica de las distintas empresas, de las instituciones y de los ministerios y asegurar un alto grado de eficiencia en la economía nacional.

Por medio del presupuesto del estado se crea un fondo monetario centralizado que está afectado, por el plan en el desarrollo económico, a financiamiento de las medidas sociales y culturales, al mantenimiento de las necesidades de la defensa. El estado socialista se sirve del presupuesto como de uno de los instrumentos para distribuir el trabajo social y los recursos materiales entre las diferentes ramas de la economía nacional. Por medio del presupuesto, el estado asegura el proceso de distribución del ingreso nacional y de los medios respectivos entre las diferentes ramas económicas.

En la Unión Soviética, sobre la base del balance de ingreso nacional, se pasa a formar los balances especiales del plan financiero. Los balances de ingresos y gastos de la economía nacional (o plan financiero) tienen por objeto la fiscalización del equilibrio financiero del país: muestran los ingresos y gastos de las unidades económicas de la nación. Estas unidades son: 1) empresas y otros organismos económicos del estado, 2) oficinas del estado financiadas con el presupuesto, 3) cooperativas, 4) bancos, y 5) la población. Cada una de ellas tiene su propio sistema de cuentas; por ejemplo, el gobierno, su presupuesto; las cooperativas su balance de ingresos y egresos; y los bancos su balance, que es reflejo del plan crediticio, que tiende a ajustar los movimientos reales con los monetarios.

El presupuesto del gobierno está formado por un sistema presupuestario muy ramificado que comprende casi 60.000 presupuestos de distinta clase. En efecto, cada organismo del poder público tiene su presupuesto. El presupuesto del estado está integrado por el de la Unión y los de la República Federal, los que comprenden los de las repúblicas autónomas, los de los soviets locales, o sea de los soviets rurales, de distrito, urbanos, regionales y otros.

Según el Profesor V. Lavrov, "en el proceso de planificación del presupuesto se ejerce la influencia necesaria sobre todos los demás planes financieros y de crédito con el fin de asegurar el empleo más eficaz y económico de los recursos de las empresas y la utilización de sus ingresos de acuerdo con las tareas que plantea el plan general de la economía nacional. Así, el presupuesto soviético es un instrumento de planificación de toda la economía nacional, es el plan financiero fundamental del estado. Las partidas de ingresos y de gastos del presupuesto se determinan de acuerdo con el plan de economía nacional y garantizan, en el aspecto financiero, el cumplimiento de dicho plan." 18'

18' V. Lavrov, El presupuesto de la Unión Soviética, Moscú, 1958. p.11.

El presupuesto del estado se prepara al mismo tiempo que el plan económico nacional, con el cual está estrechamente vinculado, ya que las empresas del estado proporcionan más del 84% de los ingresos presupuestarios.

En los países socialistas se ha generalizado la idea de que el carácter planificado de la economía crea la necesidad de finanzas planificadas. De esta manera el presupuesto de los países socialistas se elabora a base de planes de la economía nacional, de modo que durante la marcha de la planificación presupuestaria, el sistema de índices financieros influye de una manera notable sobre el establecimiento y el cumplimiento de los planes productivos. El papel activo de los presupuestos en los países socialistas queda de manifiesto al utilizarlos como herramienta para la realización de los planes de economía nacional. ^{19/}

Cabe tener presente que en cada país de economía centralmente planificada existe una serie de planes financieros que corresponden a las ramas de la economía y a núcleos separados del sistema financiero. En estos planes se incorporan los balances de ingresos y egresos que se confeccionan por las empresas y ramas de los ministerios, las estimaciones de las organizaciones económicas que son financiadas enteramente por el presupuesto, y también las estimaciones de los establecimientos de dirección estatal, de defensa, de los organismos de salud pública, de educación, etc.; los planes financieros de las direcciones de finanzas y de créditos (bancos, cajas de ahorros, establecimientos de seguro); los planes crediticios y de caja de los bancos centrales; el presupuesto del seguro social, y el presupuesto estatal.

Los presupuestos estatales tienen un lugar prominente en el sistema de los planes financieros, los cuales coordinan estos planes y contribuyen a establecer las proporciones debidas en el desarrollo de la economía nacional.

^{19/} La información sobre estas materias se ha obtenido de la obra de D. Butanov, V. Bochkova, I. Shivel Finanzas de los países de democracia popular, Departamento de Publicaciones Ministerio de Hacienda, Cuba, 1962.

En realidad, enlazando todos los planes financieros de las ramas y de las direcciones generales, los presupuestos se elaboran en calidad de planes financieros básicos de estos países.

Como puede observarse, es "el enlace directo de los presupuestos socialistas con las empresas y las ramas de la economía según los ingresos y egresos, tanto como el enorme papel de los presupuestos en la coordinación de todos los planes financieros del país, hacen de ellos verdaderos presupuestos de toda la economía nacional. Este rasgo caracteriza los presupuestos de los países socialistas no solamente desde el punto de vista cuantitativo sino que le otorga una nueva cualidad y crea la posibilidad de tener en cuenta todas las necesidades de las leyes objetivas económicas durante la marcha de la construcción socialista".^{20/}

Antes de establecerse los regímenes socialistas, los sistemas presupuestarios se caracterizaban por la multiplicidad de sus presupuestos. En efecto, en cada país, por lo general, junto con el presupuesto básico normal existían presupuestos para las empresas y los diferentes monopolios estatales, los presupuestos para las cajas autónomas, para las direcciones especiales y administraciones, y para los órganos de dirección local. Aparte de esto, se solían formular los llamados presupuestos extraordinarios cuyos recursos se destinaban a los mandos militares. La restructuración de los sistemas presupuestarios se inició después del establecimiento del nuevo régimen. En los primeros años de gobierno, se interrumpió la confección de presupuestos extraordinarios en cuanto a los presupuestos autónomos que previamente tenían una significación independiente y fueron incluidos en el presupuesto estatal los presupuestos del seguro social y los presupuestos locales.

La creación de los nuevos sistemas presupuestarios constituidos sobre los principios del "centralismo democrático y de la unidad orgánica" se realizó durante un largo proceso. Por ejemplo, en Rumania, en 1949, en el presupuesto estatal único se incorporaron todos los presupuestos locales y

^{20/} Ibid, p. 21

el presupuesto del seguro social. En Bulgaria, la unión de los presupuestos locales con el presupuesto estatal tuvo lugar en 1940, y en 1950 fueron incluidos por primera vez en el presupuesto estatal, los presupuestos del seguro social y de esa manera fue creado el presupuesto único de la República Popular de Bulgaria.

En Checoeslovaquia la restructuración del sistema presupuestario tomó más tiempo que en los demás países. En efecto, el presupuesto del seguro nacional y todos los presupuestos locales fueron incluidos en el presupuesto estatal en 1950. Pero hasta el término del año 1951, existió conjuntamente con el presupuesto estatal el llamado fondo centralizado de la economía nacionalizada, del cual se financiaban las empresas estatales, y solamente en 1951 este fondo fue liquidado y las empresas estatales empezaron a construir todos sus trabajos financieros sobre la base de enlaces directos con el presupuesto estatal. Por consiguiente, la unidad presupuestaria del sistema checoslovaco fue alcanzada solamente en 1952.

Los presupuestos de los países socialistas de Europa oriental tienen una estructuración de doble núcleo, o sea, el presupuesto central y los presupuestos locales están reunidos en un solo presupuesto estatal. Este es el sistema que existe en Polonia, Rumania, Hungría, Bulgaria y la República Democrática de Alemania. Con fines ilustrativos de la forma de elaboración del presupuesto se presenta el sistema presupuestario rumano. Cabe hacer notar que la elaboración del sistema checoslovaco es diferente, pues incluye el presupuesto central, los presupuestos locales de las regiones checoslovacas y el presupuesto de Eslovaquia que se compone de los presupuestos de las Direcciones Centrales Eslovacas y de los presupuestos de los Comités Eslovacos.

En cambio, el sistema presupuestario más sencillo es el de Albania, debido a la inexistencia de separaciones provinciales, lo que permite reunir el presupuesto central y los presupuestos regionales, los cuales, en la mayoría de los casos, representan por sí solos el último núcleo del sistema presupuestario.

En todos estos países, los presupuestos del seguro social constituyen una parte del presupuesto central. En la República Democrática de Alemania y en Rumania los niveles presupuestarios del seguro social se establecen anual y

directamente por la ley de presupuesto. En Bulgaria, la ejecución del presupuesto estatal es aprobada por la Asamblea Popular en sus subdivisiones de presupuesto central, presupuesto de seguro social y presupuestos locales.

Como puede observarse, el papel predominante en los sistemas presupuestarios de los países socialistas pertenece a los presupuestos centrales, cuya parte de gastos es de las dos terceras, cuarta o quinta parte de todos los egresos de los presupuestos estatales totales.

En China continental, el gobierno recibió la influencia del sistema financiero de la Unión Soviética, en tres elementos básicos: la unidad de las finanzas chinas, su planificación en el cuadro de la planificación económica, la práctica que realiza los cambios y subsana los errores en función de los hechos, de la realidad del movimiento económico. ^{21/}

En la República Popular de China, gracias a la unidad presupuestaria, se agrupa en un solo documento con los ingresos y los gastos del estado, por una parte, los de todas las subdivisiones territoriales, de la provincia en la comuna popular, y por otra parte, los de las empresas estatales cuya importancia es preponderante en la industria y el comercio. La centralización unida a esta unidad presupuestaria no excluye, además, la autonomía de las empresas estatales y de las autoridades locales, ya que la centralización y descentralización están armoniosamente combinadas. Debido al aumento notable de las tareas que conciernen al estado, las responsabilidades de las provincias y de las ciudades aumentaron considerablemente en 1958.

En China continental, igual que en otros países socialistas, la planificación financiera - presupuesto, crédito, moneda - se efectúa al mismo tiempo que la planificación económica para asegurar el equilibrio de la moneda, las proporciones justas de la acumulación y del presupuesto estatal en la renta nacional, los gastos de la construcción básica en el presupuesto estatal, el equilibrio de los ingresos y de los gastos con superávit, etc.

^{21/} Véase Henri Delorme, El Sistema Financiero Chino, Ministerio de Hacienda, Cuba, 1962.

Resumen

Los gobiernos de países tanto capitalistas como socialistas reconocen la utilidad de emplear el presupuesto fiscal anual como instrumento de planificación operativa de corto plazo, relacionado con planes y programas de plazo medio y largo para el fomento del desarrollo o el mantenimiento de la ocupación.

En Europa occidental, países como Francia, Noruega, Suecia, Dinamarca, Holanda, Inglaterra y otras naciones están realizando interesantes experiencias en la adopción del presupuesto fiscal como mecanismo de orientación de las inversiones y de política económica general.

En los Estados Unidos de Norteamérica, el sistema presupuestario se basa en el reconocimiento de que el presupuesto es el programa fiscal del gobierno. En este país se presenta el presupuesto del gobierno federal y el de algunos estados y organismos autónomos, en forma de presupuestos por programas. Esta reforma se introdujo, en el caso del gobierno federal, en el año 1950 en todos los ministerios. Más tarde se ha extendido a los presupuestos de algunos estados, así como a numerosos municipios. El sistema se experimentó primeramente en la Tennessee Valley Authority a partir de 1934 y más tarde se perfeccionó en las fuerzas armadas.

En los países en vías de desarrollo se ha acogido con interés la idea de utilizar el presupuesto con fines de planificación. Estos países ven en el presupuesto un mecanismo útil para mejorar la administración y racionalizar los gastos dentro de una política que les permita acelerar el crecimiento. En Asia, el país que ha logrado más avances en este sentido, han sido las Filipinas, que en 1956 introdujo el sistema de presupuestos por programa, con la asesoría de expertos norteamericanos. Se estima que la experiencia filipina es una de las más completas dentro del llamado mundo subdesarrollado. Otros países asiáticos que están utilizando estas técnicas son Tailandia, Taiwan, Irán y, en pequeña escala, la India.

En Africa, las experiencias más conocidas son las de la República Árabe Unida y Ghana. La República Árabe Unida realizó una reforma presupuestaria en el período 1962-63 e introdujo el concepto de presupuesto único del sector público, dividido entre presupuesto de servicios y de empresas; en ambos se separan las inversiones, las cuales se presentan clasificadas por sectores de actividad e identificadas por proyectos, fijando asignaciones para 5 años, dentro de las líneas del Plan Quinquenal de Desarrollo. En Ghana se inició desde 1960-61 una progresiva incorporación de las técnicas de presupuesto por programas. En 1961-62 se creó un subtítulo en cada ministerio que contiene los "gastos del plan de desarrollo".

En América Latina, la necesidad de acelerar el crecimiento ha llevado a muchos gobiernos a formular planes de desarrollo. Estos se han concretado en señalar orientaciones a la política de desenvolvimiento, quedando la ejecución de dichos planes, en la parte del sector público, a cargo del presupuesto fiscal. En muchos países, se han separado los gastos corrientes de

los de capital, con vistas a coordinar estos últimos con los planes de mediano plazo. En Colombia, por ejemplo, se separó en 1961 el Presupuesto de Funcionamiento del de Inversiones, siendo este último coordinado con el Plan Cuatrienal de Inversiones; los gastos se clasificaron por programas, actividades y proyectos del gobierno central, así como los institutos descentralizados. En Bolivia, se presentó un presupuesto-programa desde 1961 coordinado con el plan decenal y bienal de desarrollo. En Venezuela, el presupuesto-programa se envía al Congreso como anexo al presupuesto tradicional desde 1962. En Ecuador, se presenta al presupuesto del gobierno central dividido en de Operación y Capital y a partir de 1963 se le clasifica por programas. En Perú se reformó la ley orgánica de presupuestos y desde 1963 se presenta clasificado por programas. En el Paraguay se divide el presupuesto en corriente y de capital para los niveles central y descentralizado del gobierno y se clasifica por programas desde 1963. En Costa Rica, el presupuesto se presenta desde 1963 en la forma tradicional y en forma "económica", clasificado por programas. Del mismo modo, países como Honduras, Guatemala, El Salvador y Nicaragua están clasificando desde 1964 sus presupuestos por programas. Finalmente en 1964, la República Dominicana y Haití están realizando los primeros esfuerzos por presentar sus presupuestos por programas. Chile ya lo ha aplicado a los Ministerios de Educación y Salud. Para 1966, Brasil y Argentina han preparado presupuestos por programas para el Gobierno Federal, anexos al presupuesto tradicional.

En los países socialistas, el presupuesto es considerado como una pieza vital en la planificación. En la Unión Soviética forma parte de los planes financieros y permite dar cumplimiento a las tareas que plantea el plan general de la economía nacional. En estos países también se considera el presupuesto como integrado al sistema de los planes financieros y abarca todo el sector estatal. En Rumania se incorporaron al presupuesto estatal único en 1949 los presupuestos locales y el del seguro social. En Bulgaria los presupuestos locales y del seguro social fueron incluidos en el estatal en 1950. En Checoslovaquia la reestructuración del sistema presupuestario tomó más tiempo; en 1950 se incluyeron el presupuesto estatal, los locales y del seguro social, pero hasta fines de 1951 existió conjuntamente el llamado "fondo centralizado de la economía nacionalizada" del cual se financiaban las empresas estatales; la unidad presupuestaria sólo se consiguió en definitiva en 1952. Los nuevos presupuestos formulados tienen una estructuración de doble núcleo: el presupuesto central y los locales, reunidos en un solo presupuesto estatal. Este sistema existe en Polonia, Rumania, Hungría, Bulgaria, y Alemania oriental y tiende a facilitar la planificación nacional y su regionalización. El presupuesto checoslovaco es más complejo pues incluye además el presupuesto de Eslovaquia en forma separada; mientras el de Albania es el más simple, ya que no existen separaciones provinciales. En China continental, el presupuesto estatal reúne en un solo documento los ingresos y gastos del estado, de los territorios, de la provincia, de la comuna popular, y de las empresas estatales. En todos los países socialistas, el presupuesto estatal constituye el mecanismo anual de ejecución de los planes septenales o quinquenales de desarrollo, según los casos.

Bibliografía

- Beer, Samuel, Treasury control: The coordination of financial policy in Great Britain A P S R. Marzo de 1955.
- Borth, Daniel, Hoover Commission recommendations on budgeting and accounting, C T C. Febrero de 1950.
- Benson, George C. S. Financial control and integration, Harpers, 1934.
- Brundage, Percival, A critical look at the budget process, P A R, N° 4, 1954.
- Buck, A. F. Financing Canadian government, P A S, 1949
- Buck, A. F. The budget in governments of today, Macmillan, 1934
- Buck, A. F. Public budgeting, Harper, 1929
- Budget Programming Experts of the Latin American Institute for Economic and Social Planning Latin America's Experience in the Use of the Public Sector Budget as an Instrument of Development Planning IBRW.1/L.12. 1964
- Burkhead, Jese, Federal Budgetary Developments: 1947-48 PAP N° 3, 1948.
- Butanov, Bochkova y Shievel "Finanzas de los países de democracia popular". Dto. Publicaciones, Ministerio de Hacienda, Cuba.
- Chamber of Commerce of the U.S. The Federal Budget System; How it Works, How it can be Improved, 1954
- Chatters and Hoover, An Inventory of Governmental Activities in the U.S., MFOA, 1957.
- Central Bank of Egypt "Economic Review", Vol II. N° 3. Cairo 1962.
- Chin-Wen-Kwang "The Budgetary System of the People's Republic of China: a preliminary survey". Rev. Public Finance. Vol XVIII Nos. 3 y 4 1963.
- Colm, Gerhard, The Need for Further Budget Reform: a Joint Statement Nat'l Planning Association, 1955.
- Committee for Economic Development, Control of Federal Government Expenditures, 1955.
- Dawes, Charles, "The First Year of the Budget of the U.S.", Harpers, 1923.
- Dirks, F. C., "Recent Progress in the Federal Budget" Nat'l tax Journal, N° 2, junio de 1954.

- Delorme, Henri, "El Sistema Financiero Chino", 1962.
- Dizón y Agcaolli "Presupuesto por Actividad en Filipinas". Min. 1959.
- Fabricant, Solomon, "The Trend of Government Activity in the U.S., since 1900", Bureau Economic Research, 1952.
- Fiscal and Financial Branch of the Department of Economic and Social Affairs
Review of Developments in the Budget Field IBRW.1/L.4
- Fortune, Magazine, "The Budget is Out of Control", March 1950: The Dreadful Deficit, Feb. 1950
- G.P.O. Chikelu Government Budgeting, Economic Planning and Classification of Government Accounts in Nigeria IBRW.1/P.14
- Glassen, Chester, "Evolution of Federal Budgetary Administration Through Statutory Enactments, Executive Orders, and Administrative Interpretation, Mimeo, undated.
- Haim Stoessel, Budget Department, Ministry of Finance, Israel The Relationship Between Budgeting and Economic Development Planning IBRW.1/P.7
- Jørn Byrglum Jensen, Ministry of Finance, Copenhagen Some Danish Experiences in Budgeting and Planning IBRW.1/P.4, 1964
- Kull, Donald "Budget Administration in the TVA". New York 1938.
- Lavrov "El Presupuesto de la Unión Soviética". Moscú 1958.
- Lequeret, Department for Economic and Financial Studies, Ministry of Finance, France, La Traduction en Termes Budgetaires des Plans de Development - Evolution Recentre IBRW.1/P.9
- Margolin M.S. "Planificación Financiera". Dto. Publicaciones 1961.
"Significant Dates in the Development of American National Budgeting." (Mimeo).
- Miller, H.F. "The Army Budget Process", 1952, mimeo.
- Mushin Ozbay, Advisor, Ministry of Finance Planning and Budgeting in Turkey IBRW.1/P.10
- Mayler, F.F., "The Federal Budget System in Operation, 1941, Historical Treatment with description of recent (since 1921) budget System.
- Naidu Krishna "United Nations Technical Assistance in Performance Budgeting". The Federal Accountant. Vol XI N. 4, June 1962.
- Naciones Unidas, CEPAL "Progresos en materia de Planificación en América Latina" "La experiencia de algunos países de América del Sur en materia de reforma presupuestaria". F/CN.12/BRW.2/1/L.10, 1962

- OECD "The Budget as a Tool of Economic Policy". OECD Observer N. 7, Sept. 1963
- Pace, Frank, "The Federal Budget", The Annals, Nov. 1949.
- Pearson, Norman "The Budgeting Function in the Department of Agriculture", PAR, Winter, 1943.
- Powell, Fred, "Control of Federal Expenditures: a Documentary History, 1775-1894, Brookings, 1939.
- Research and Planning Division of ECE Economic Planning and Budgeting in the USSR. IBRW.1/L.6 1964
- Regional Fiscal Adviser, Economic Commission for Africa Budgeting and Budget Management in Africa IBRW.1/L.11 1964
- Republic of Ghana "Budget Reforms in Ghana" Min. 1961
- Sagan, John, "Analysis of Federal Budgets" CEC, Aug. 1951
- Selko, D. T. "The Federal Financial System", Brookings 1940
- Shiv Singh, Joint Secretary to the Govt. of India Ministry of Finance (Department of Economic Affairs) Salient Features of Budgetary Re-classification in India IBRW.1/P.1
- Shiv Naubh Singh, Joint Secretary to the Govt. of India, Ministry of Finance (Department of Economic Affairs) Relationship Between Planning and Government Budgeting
- Secretaría de la CEPAL "Algunas consideraciones sobre las relaciones entre la programación del desarrollo y el presupuesto fiscal" E/CN.12/BRW.2/L.5
- Secretaría de la CEPAL "La experiencia de algunos países de América del Sur en materia de reforma presupuestaria" E/CN.12/BRW.2/L.10
- Secretaría de la CEPAL "Reseña de los trabajos de reclasificación de los gastos e ingresos públicos en los países de América del Sur"
- Stourm, Rene "The Budget, Appleton, 1917; French Classic on the budget; reference to many other countries.
- Th. A. Stevers, Financial Section, Central Planning Bureau Some Netherland Experience on Central Government Budgeting and Economic Planning IBRW.1/P.5

United Nations "Some Problems in Financial Administration in Africa Countries"
Min. April, 1962

U.S., Congress, 62 C, 2S, H. Doc N° 859, 1912, "The Need for a National Budget
System".

Vegislav Kravic, Federal Secretariat for Finances The Yugoslav Budgetary System
IBRW.1/P.4 1964

