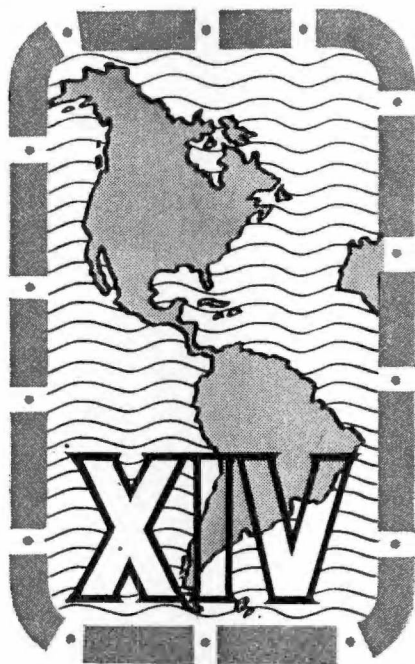


XIV SEMINARIO INTERAMERICANO E IBERICO DE PRESUPUESTO PUBLICO

Buenos Aires - República Argentina
30 de Junio al 3 de Julio de 1986



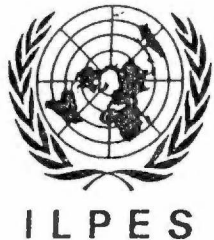
3

"ASPECTOS POLITICOS DEL PRESUPUESTO"

Autores: JAIME AHUMADA
JORGE ISRAEL

"ASPECTOS POLITICOS DEL PRESUPUESTO"

Autores: JAIME AHUMADA
JORGE ISRAEL



Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
NACIONES UNIDAS-CEPAL-PNUD GOBIERNOS DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning
UNITED NATIONS-ECLAC-UNDP LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN GOVERNMENTS

Institut Latino-Américain et des Caraïbes de Planification Economique et Sociale
NATIONS UNIES-CEPALC-PNUD GOUVERNEMENTS DE L'AMERIQUE LATINE ET DES CARAIBES

RESTRINGIDO

30 de junio de 1986

LOS ASPECTOS POLITICOS DEL PRESUPUESTO

por

Jaime Ahumada y Jorge Israel

Nota: Las opiniones vertidas en este documento, que ha sido preparado para su presentación en el XIV Seminario Interamericano e Ibérico de Presupuesto Público, son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen a las instituciones a que ellos pertenecen.

(I-60630)

Indice

Página

PRESENTACION

I.	LA CRISIS EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE	1
	OBJETIVOS DE UNA POLITICA DE DESARROLLO	8
	1. Objetivos básicos	8
	2. Instrumentos claves	8
II.	PROBLEMAS POLITICOS, CAMBIOS Y TENDENCIAS EN LA ADMINISTRACION FINANCIERA PUBLICA	12
III.	EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS Y LA PARTICIPACION	36

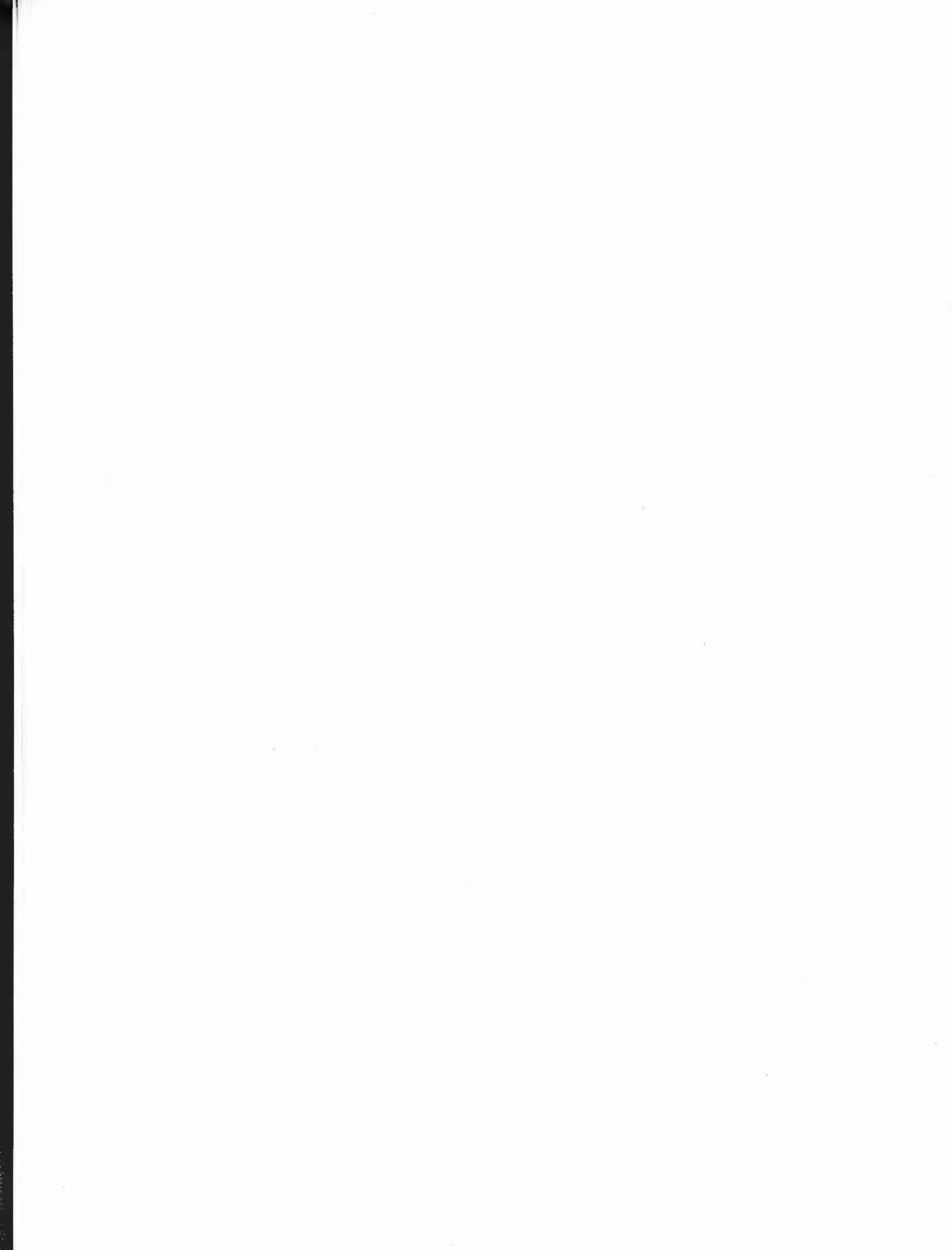
Notas

PRESENTACION

Este breve documento se ha organizado en tres partes. En la primera parte se retoma el marco de la crisis. Aunque ésta ha sido abordada en otras reuniones, la reiteración de la gravedad de la misma es necesaria para resaltar, otra vez, que su tratamiento requiere, desde luego, medidas coyunturales pero sobre todo cambios en las estructuras.

En una segunda parte se abordan los problemas políticos, cambios y tendencias en la administración financiera pública en los actuales escenarios de la región, enfatizando el desarrollo del proceso de planificación y sus articulaciones con el presupuestario y la participación social y política.

Finalmente, en una tercera parte se incluyen algunas recomendaciones para que el presupuesto por programas movilice y facilite la acción permanente de la comunidad en un sistema participativo.



I. LA CRISIS EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE

En esta parte, se presentarán algunos antecedentes, producto de los estudios de la CEPAL en relación al perfil y la magnitud de la crisis y a las recomendaciones para afrontarla.1/

La crisis que enfrentó América Latina y el Caribe y que, como se ha señalado, exige de una fuerte reacción del Estado y del Sector Público, además de los problemas nuevos que ha producido, ha dejado, sobre todo, en una más cruda evidencia los problemas de viejo cuño que han caracterizado a los países en vías de desarrollo: mal aprovechamiento de los recursos; inequidad en la distribución del ingreso y la riqueza; gran vulnerabilidad de las economías nacionales y de la región en su conjunto; graves problemas sociales y serias disparidades regionales; incapacidad de generación de fuentes productivas; excesivos gastos en armamentos y ciertas y determinadas disfuncionalidades en sus sistemas políticos y sociales.

Uno de los rasgos más sobresalientes de la crisis es su extensión, con diferentes grados y matices, a prácticamente la totalidad de los países de la región.

También asombra su profundidad y duración. El trienio 1981-1983 se caracterizó por una fuerte caída del producto - en términos globales y per cápita - y una marcada reducción de las tasas de inversión, el recrudecimiento espectacular de las presiones inflacionarias, la elevación de la desocupación y la baja del salario real. Estos cambios desfavorables en el frente interno fueron acompañados por otros no menos adversos en el sector externo, cuyas manifestaciones más palpables han sido la crisis de pagos, las

alzas en los tipos de cambio, la pérdida de reservas internacionales y, sobre todo el incremento insostenible del servicio de la deuda externa.

En síntesis, estamos en presencia de la mayor contracción económica de los últimos cincuenta años, con una importante destrucción o subutilización del capital acumulado durante los últimos decenios y un retroceso de varios años en el avance social de la región, cuyos niveles de vida llegaron a ser en 1983, los mismos que en 1977.

La crisis también marcó el colapso de aquellas políticas económicas que hicieron uso en forma desmedida del endeudamiento externo, como consecuencia de una deficiente apreciación - no obstante las diferencias registradas en los distintos países - acerca del papel del financiamiento internacional y de las ventajas y riesgos del endeudamiento. Estas políticas fueron facilitadas por la permisividad sin precedentes que se originaba en los mismos grandes centros financieros internacionales, e inspirada en una experiencia histórica, que en esta ocasión fue desmentida, según la cual la inflación internacional tendía a diluir el peso del endeudamiento con el correr de los años.

En lo que respecta a los orígenes y especialmente en la magnitud y características de la crisis, es necesario reconocer la importante influencia de los viejos problemas de tipo estructural, tantas veces analizados en los escritos de la CEPAL. Sin embargo, esta consideración no debería servir para restar importancia a la gravitación que tuvieron durante la década de los setenta las políticas internas y el comportamiento del ciclo externo. Unas y

otras coincidieron en alentar una utilización desmedida del endeudamiento externo que se contrató mayoritariamente con fuentes privadas y que, en la actualidad, a nivel regional, excede los 330.000 millones de dólares. Este elevadísimo grado de endeudamiento, que constituye la causa inmediata más importante de la crisis que hoy viven los países de la región, es a su vez, la expresión de una combinación de factores, tanto externos como internos.

Al hacer una recapitulación de la fisiología más reciente de la crisis, Alfredo Costa-Filho^{2/} señaló que: "La agudización de un ciclo recesivo en los países desarrollados produce una inmediata caída de la demanda de importación de los bienes precedentes de América Latina. Esta merma en la demanda de importaciones se agrava con el repunte de prácticas proteccionistas dentro de la tesis amarga del 'comercio administrado'. Al mismo tiempo, se precipitan los precios internacionales de las exportaciones primarias acelerando el deterioro de las relaciones de intercambio en América Latina. Por tres lados convergen presiones que amplían el déficit en los balances de pago: se reducen físicamente las exportaciones; caen los términos del intercambio y sube la tasa de interés, elevando el servicio de la deuda. El desequilibrio externo se autoalimenta, la deuda acumulada crece y tiene que financiarse cada vez con mayor dificultad y obviamente a costos crecientes (ya que los spreads siguen la ascensión del riesgo). Se advierte, además, una dificultad reciente: una detención en los ingresos de capital neto".

Al referirse a las políticas de ajuste, señala que éstas, que se inspiran en una filosofía y una práctica económica que se remonta a Bretton Woods, son orquestadas siempre dentro de una pauta principal: el equilibrio de la economía internacional. Internamente conllevan a la adopción de medidas antiinflacionarias a veces despiadadas, con un resultado francamente recesivo. El gasto público es considerado muchas veces como chivo expiatorio, deprimiéndose especialmente la inversión pública en infraestructura física, en servicios sociales o en los segmentos donde el Gobierno tiene una función productiva. Por el lado del trabajo, se tiende a imponer la disciplina laboral, ante una declinación real de los salarios y una grave merma a las oportunidades de empleo.

Por el lado del empresario privado, la política modal de "Administración de la Crisis" termina mereciendo el epíteto propuesto por un economista brasileño de "administración por susto". Las políticas económicas zigzaguean y se descontinúan. El empresariado privado en general está angustiado ante un mercado externo que se cierra y ante un mercado interno que no se abre. Aún cuando por razones doctrinarias condena la expansión económica del Estado, siente con fuerza las consecuencias de la contención generalizada del gasto y del crédito públicos. El costo interno del dinero se acerca a la tarea de interés internacional, cuando no la rebasa, haciendo extremadamente vulnerables los cálculos económicos de casi todos los proyectos.

En una presentación más reciente sobre la crisis, la CEPAL ha señalado que confluyeron en la gestación de la crisis factores de distinta índole, muchos de ellos previsibles. Sin embargo, fuimos sorprendidos por comportamientos inesperados e inéditos de la gran mayoría de ellos en la economía mundial. Esto generó

combinaciones perversas de factores, sin antecedentes en las inflexiones previas del ciclo mundial. En esa combinación perversa de factores, cabe destacar:

- Políticas internas desacertadas, que basaron el crecimiento y la expansión económica en un excesivo endeudamiento externo. En algunos casos, ese endeudamiento vino a servir una expansión legítima y necesaria de la inversión productiva. Pero en muchos otros, sirvió para financiar el sobregasto interno y externo, malas políticas macroeconómicas que alentaron la fuga de capitales, procesos inconsistentes de apertura económica comercial y financiera, y no olvidemos, gastos en armamentos.
- La política de permisividad financiera, desconocida en las décadas anteriores, que aplicaron los sectores financieros privados. Debe recordarse que si hoy tenemos grandes deudores es porque ayer tuvimos grandes prestamistas.
- El curso errático y negativo de la coyuntura internacional, que a fines de la década penalizó en forma sistemática y sigue penalizando aún, la relación de precios de intercambio latinoamericano, y que posteriormente se tradujo en tasas desconocidas de intereses, nominales y reales que persisten aún, y que multiplicaron bruscamente los costos de la contratación original de la deuda. Todo esto recortó violentamente los ingresos de divisas, y elevó en forma espectacular el servicio de la deuda.
- La contracción financiera privada en los últimos años, luego de haber inyectado a la región cifras cercanas a los 30 mil millones de dólares, la banca internacional se retira bruscamente de los mercados latinoamericanos, reduciendo sus aportes a cantidades menores.

Ahora bien, con respecto a los efectos de la crisis en la región, un documento presentado por la CEPAL en el XX Período de Sesiones (Lima, abril de 1983) 3/ sostiene que "... la crisis está exacerbando en las sociedades latinoamericanas el deterioro de condiciones sociales que de por sí son extremadamente inequitativas. Es cierto que el crecimiento económico debe acompañarse de un impulso estatal deliberado al proceso de transformación estructural e institucional, con miras a lograr una distribución más equitativa de los frutos del desarrollo y a satisfacer normas adecuadas de mejoramiento del bienestar social de la masa de la población. Sin embargo, no es menos cierto que sin crecimiento económico, en el clima de estancamiento y recesión, confusión e incertidumbre que dominan el escenario latinoamericano, se agudizan las tensiones sociales, se endurece la resistencia al cambio por parte de los sectores que tendrían necesariamente que ceder y, en definitiva, se perjudica aún más a la gran masa de la población que se ubica en los tramos inferiores de la distribución de la riqueza y del ingreso al mismo tiempo que se incentivan poderosas fuerzas de inestabilidad social".

El estudio continúa, destacando a cuatro aspectos relacionados entre sí que tienen especial significación en las dimensiones sociales del desarrollo:

- la distribución de la propiedad y del ingreso;
- la magnitud de la pobreza extrema;
- la desocupación;
- las limitaciones y diferencias en la participación social.

En cuanto al fortalecimiento de las relaciones externas de la región, el estudio propone:

- la reanimación y reestructuración del mercado interno;
- la preservación de la infraestructura física;
- la recuperación de la inversión;
- la puesta en marcha de políticas de distribución del ingreso y del consumo;
- la más plena aplicación de la planificación de mediano y largo plazo;
- la más plena aplicación de la cooperación regional y la integración económica.

El XX Período de Sesiones de la CEPAL (Lima, abril de 1984), fue una ocasión muy propicia para el examen de la crisis y para el análisis de las medidas para enfrentarla en los marcos de una política de desarrollo:

OBJETIVOS DE UNA POLITICA DE DESARROLLO 4/

1. Objetivos básicos

- Una mayor eficiencia de la economía acompañada de un aumento considerable en la tasa de crecimiento.
- Una mayor equidad en la distribución de los frutos del crecimiento.
- Una mayor autonomía en el proceso de desarrollo.

2. Instrumentos claves

a) Motores del crecimiento .

- Mayor aprovechamiento de las potencialidades internas de las economías de la región. Debe estar necesariamente ligada a un creciente grado de apertura externa, si bien más dinámica y selectiva que en el pasado. Esto último implica el empleo inteligente de la acción del Estado, la utilización de la capacidad importadora de los países y, al mismo tiempo, una vigorosa acción en favor de la expansión y diversificación de las exportaciones, tanto tradicionales como de manufacturas.
- El fortalecimiento de los mercados internos significa, además, impulsar el desarrollo agrícola de la región, que está muy lejos de haber alcanzado sus fronteras físicas y tecnológicas, y que podría dar a América Latina y el Caribe una posición privilegiada dentro del Tercer Mundo en este campo. También significa explorar nuevas posibilidades de desarrollo industrial, tanto en la producción de bienes de consumo para atender las crecientes necesidades básicas de la población, como en el desarrollo de actividades más complejas en que la

región se encuentra, particularmente rezagada - como en la producción de bienes de capital - o en que ésta podría tener posibilidades de acceder en forma más rápida a las nuevas tecnologías.

b) La modernización del Estado.

Un elemento fundamental en las nuevas políticas de desarrollo de los países de la región será la modernización del Estado. En el futuro, éste deberá apoyar los objetivos centrales de las políticas de desarrollo en forma más deliberada, controlar en mayor medida los procesos de apertura externa, y mediar entre las complejas y conflictivas demandas provenientes de los distintos grupos sociales. Al mismo tiempo, deberá redoblar la eficiencia y selectividad de sus actividades.

La modernización del Estado en la región no es una tarea fácil e implica decisiones de carácter político, que muchas veces habrán de entrar en conflicto con intereses creados, con las percepciones de determinados dirigentes o con las expectativas de ciertos grupos sociales. Superar las tentaciones del Estado populista y del Estado prescindente, para pasar a un Estado vigorosamente comprometido con objetivos económicos y sociales, sin desmedro de su eficiencia y de su contribución al dinamismo general del sistema, aparece en la actualidad como una de las grandes tareas políticas de los países de la región.

c) Las relaciones económicas externas.

El sector externo tendrá una importancia crucial en las próximas etapas del desarrollo regional. Será necesario actuar en tres frentes simultánea y complementariamente:

- El de la eficacia de las políticas de promoción de exportaciones;
- El del fortalecimiento del mercado regional; y
- El del aprovechamiento de los mercados internacionales.

A modo de apretada síntesis, se puede señalar que la crisis en la región ha encontrado su caldo de cultivo en la precariedad de la gran mayoría de las economías nacionales, en las desigualdades sociales y económicas, en la falta de voluntad política por los cambios estructurales y en el erratismo de la economía mundial. Se ha producido una brusca caída del comercio mundial; ha bajado la tasa del producto; se ha generado una gran permisividad financiera por excedentes de dólares en los países (dólares propios y dólares de los países petroleros); la caída de la actividad económica ha producido en los países de la región una trampa múltiple:

- Han disminuido las exportaciones
- Se han deteriorado los términos del intercambio
- Ha crecido el servicio de la deuda pública
- Se ha producido un aumento de la vulnerabilidad de la economía
- Se han producido las medidas de ajustes con efectos siempre regresivos.

En este escenario participan actores que desean revivir la aplicación de teorías y políticas económicas que no tienen vigencia ni en los propios centros.

Ante esta situación, ¿cuál sería la salida a la crisis?
Sería necesario considerar prioritariamente:

- El fortalecimiento de las economías nacionales buscando la equidad y la generación de nuevos recursos para el desarrollo.
- La acción armónica del Estado y de la iniciativa privada en las economías mixtas.
- El aumento de las autonomías nacionales para afrontar las necesidades básicas.
- La generación de nuevas corrientes de comercio y de integración.
- El fortalecimiento de los procesos democráticos y participativos, de tal modo de provocar nuevas alianzas sociales y políticas que incorporen a las clases productivas a los comandos claves del Estado y socialicen el poder.

II. PROBLEMAS POLITICOS, CAMBIOS Y TENDENCIAS EN LA ADMINISTRACION FINANCIERA PUBLICA

1. En este marco de crisis y de políticas públicas asignadas a estrategias y acciones anticrisis y de reactivación económica y financiera, se ha hecho evidente la necesidad de una administración pública que funcione y sirva a la vez, como escenario institucional y político que facilite la movilización y la racional asignación de los recursos, establezca los consensos entre metas antagónicas y sea capaz por lo tanto de hacer fluida la dirección y organización del gobierno.

Se puede decir que uno de los factores claves del gobierno es su administración pública, y que sin administración no hay gobierno posible y que su inexistencia hace estériles las voluntades, propósitos y planes de la clase política. Asimismo, sin administración la voluntad política se reduce a un simple deseo y la brecha entre la planificación y la realidad se hace más y más notoria.

En el contexto del Gobierno y de su sector público juega un rol decisivo lo que se ha dado en llamar la administración financiera pública que comprende la presupuestación, contabilidad, auditoría y administración tributaria fiscal.

Dentro de la acción del sector público, el presupuesto y la gestión financiera han continuado siendo objeto de singular atención como instrumentos sustantivos para acelerar el desarrollo económico y social.

Las dificultades que se le plantea a la planificación para el mediano plazo, y a la planificación en su conjunto, debido a la crisis y a la inestabilidad actual de la economía internacional, están llevando a los gobiernos a perfeccionar y modernizar sus estructuras presupuestarias tanto para el engarce con los planes operativos anuales como con los demás instrumentos de la planificación del desarrollo.

En efecto, la mayoría de los gobiernos están utilizando el presupuesto como importante instrumento político para estimular el desarrollo partiendo de la base de que una presupuestación más eficiente es esencial para la ejecución de los planes.

En el escenario del desarrollo planificado se ha producido un cambio apreciable en la presupuestación pública al dejarse de lado el estrecho concepto de superávit o déficit financiero en favor de conceptos mucho más amplios. La capacidad de asegurar la eficacia de las asignaciones, la apropiada gestión de los programas y el cabal rendimiento de las cuentas en relación con los resultados. Para satisfacer estas nuevas exigencias y para que el sistema presupuestario pueda hacer factible el mayor número de tareas que impone el desarrollo al gobierno, gran número de países en desarrollo han adoptado medidas de reforma de sus sistemas de presupuesto y gestión financiera, democratizando los escenarios de interacción del Estado con la sociedad civil.

En esta perspectiva, y situando el marco de las reformas presupuestarias y cambios políticos, las principales tendencias del presupuesto público durante las dos o tres décadas pasadas han sido reflejo de la evolución de las condiciones y particularidades de los países.

Entre los cambios de condiciones figuran en una primera fase, la mayor participación del gobierno en el dimensionamiento de las cuestiones económicas y sociales de los países, la aparición de nuevas instituciones: organismos de planificación, empresas públicas, fondos especiales, bancos de desarrollo, bancos centrales, etc. y la creciente importancia y alcance de los gastos públicos. En fecha más reciente los cambios de política económica y del rol del Estado, las incertidumbres del comercio exterior, el aumento de precio de los combustibles, las crecientes tasas de desempleos y las modalidades que éste ha adquirido indican que a la planificación de mediano plazo se hace imprescindible articular los planes operativos anuales y el presupuesto como guía para la asignación de los recursos y un rol más activo del sector público. Esto, considerablemente, ha repercutido en los gobiernos de los países en desarrollo para que asignen una creciente importancia al presupuesto público como vehículo del desarrollo planificado.

2. Tal cual lo sostienen estudios de Naciones Unidas sobre los cambios y tendencias en la administración y la hacienda pública para el desarrollo.^{5/} Los países en desarrollo se han incorporado gradualmente a la tendencia de promover mecanismos institucionales, metodologías y actividades para acrecentar la eficacia del presupuesto (o de los presupuestos públicos: del gobierno central, de los organismos descentralizados y empresas públicas, y el de los gobiernos locales) como instrumento de la planificación del desarrollo. Se entiende que la planificación señala que es lo que se va a hacer, en que período, con qué recursos y tras cuales metas políticas, sociales, económicas o financieras. A su vez, el presupuesto indica cuánto va a costar y de dónde saldrán los recursos. De aquí la estrecha relación de ambas formas de política económica, de manera principal entre el presupuesto anual y la planificación de corto plazo.

En un comienzo, muchos países pusieron el acento en establecer organismos u oficinas centrales de planificación y formular planes de desarrollo a mediano plazo, esperando que los mismos planes, una vez aprobados, serían implementados por las infraestructuras administrativas, financieras e institucionales existentes en los países. La debilidad institucional del sector público latinoamericano quedó en evidencia cuando lo antes señalado no ocurrió y los países reaccionaron ya sea creando organismos y fondos o instituciones de desarrollo especiales, o ya intentando hacer participar a los organismos de ejecución y presupuesto en la preparación del plan e incluso ya sea combinando la planificación y el presupuesto en una misma entidad. Aún así, los resultados dejaron mucho que desear ya que si bien el presupuesto y la planificación son dos caras de la acción del sector público en la economía nacional, no es menos cierto que por problemas políticos y burocráticos ambos instrumentos de la economía pública se han visto enfrentados, parcelados e incluso compartimentalizados.

Hasta hace muy poco, en materias de presupuestos gubernamentales, interesaba más la fiscalización y los equilibrios presupuestarios que el desarrollo nacional. Incluso, la aparición de la planificación no produjo una reacción inmediata en lo referente a una función más activa del presupuesto y, en muchos casos, hasta el presente, los ministerios de hacienda siguen desempeñando un rol tradicional.

Para el cumplimiento de los objetivos nacionales de desarrollo, la función de la planificación y el presupuesto han de considerarse como instrumentos operacionales en relación simbiótica dentro del proceso total por el que se preparan, aplican, evalúan y revisan los planes y programas para el logro de los objetivos del desarrollo y crecimiento de un país. Esta simbiosis solamente puede lograrse en la medida que la clase política y la burocracia estatal enuncian

con claridad los objetivos sociopolíticos y económicos del gobierno, consiguiendo que éstos sean viables, de amplios consensos, participativos y, en consecuencia, posibles de cumplir mediante oportunas y mayoritarias disposiciones políticas y legislativas.

Si esto es así, las estructuras de organización y los procesos técnicos y políticos tanto de la planificación como del presupuesto han de sufrir profundas modificaciones de tal manera que ambas tareas se refuercen entre sí y se integren en el proceso de desarrollo donde juegan, con diversos grados de intensidad, numerosos actores, estructuras, distintas correlaciones de fuerzas, alianzas y formas de hacer política.

3. La modernización e integración de las funciones de planificación y de presupuesto es no sólo un imperativo técnico sino que también y principalmente un imperativo político. La tendencia latinoamericana, de hecho unas veces y otros de derecho, se orienta a visualizar a la planificación como la implementación técnica y social de un proyecto político, sustentado por fuerzas y clases sociales que logran, a través del testeo democrático, la oportunidad de implementar su programa en un marco de poder compartido. En este mismo sentido, en algunos países, se ha estado tratando de modificar la orientación del presupuesto público tradicional hacia una dirección estrechamente vinculada con las políticas y estrategias de desarrollo de tal manera de convertirlo en un instrumento vital de captación y asignación de recursos financieros y económicos, y en medio eficaz para la coordinación de programas nacionales y planes de desarrollo que reflejen la realidad imperante. La carga y presión presupuestaria, en esta perspectiva, se imbrica con la planificación y con la implementación del proyecto político. De otra manera, no podría explicarse experiencias recientes en materia de planes anticrisis que se están llevando a cabo en escenarios democráticos de la región.

En el documento de Naciones Unidas ya citado 6/ se afirma que en los aspectos organizativos, se han realizado con relativo éxito, acciones para que la planificación alcance a todos los niveles y sectores del gobierno y, por lo tanto, guarde relación con el presupuesto público. La apertura de oficinas de planificación en los organismos que desempeñan funciones de importancia vinculadas con el desarrollo constituye una muestra de esta tendencia.

Se ha intentado que, la presupuestación se amplía con fines de información y análisis a todas las actividades descentralizadas, tales como empresas públicas, programas regionales e incluso presupuestos locales.

En concreto, se puede sostener que se ha llegado a considerar la planificación y el presupuesto como procesos integrados que requerirían de un sistema de coordinación en todo el gobierno, así como vínculos estrechos con los organismos que se ocupan de las cuestiones monetarias y económicas. Sin lugar a dudas que ésta es una integración difícil, pero, también, de la misma depende la necesaria dosis de eficiencia y coordinación de un sector público cada vez más requerido por los procesos políticos que atraviesan el escenario latinoamericano.

Otra forma de promover relaciones eficaces entre la planificación y el presupuesto lo constituye la sincronización, por diversos medios, de sus referencias temporales.

Uno de los mecanismos utilizados es el de introducir previsiones de presupuesto y gasto multianuales para establecer una perspectiva temporal común a planificación y presupuesto y facilitar una correspondencia más estrecha entre las estrategias del plan y las operacionales.

Un sistema presupuestario multianual podría estimular la formulación y aplicación de medidas congruentes a largo plazo para movilizar los recursos, centrar la atención sobre la gestión de la demanda y el balance de recursos reales, y facilitar la ejecución coordinada e ininterrumpida de proyectos a largo plazo. De todas formas, es importante mantener la flexibilidad de esta preparación y ejecución del presupuesto para hacer frente a cambios imprevistos.

Otro dispositivo que se ha utilizado ha sido la introducción de planes y presupuestos operacionales de carácter anual. En este sistema, los planes a mediano plazo se traducen en programas de trabajo operacionales para cada año, por lo general mediante la actuación conjunta de los organismos de planificación y presupuesto. Estos programas se convierten en los bloques en que se construye el presupuesto anual. De esta manera, los presupuestos han de confiarse cuidando de que contribuyan al logro de los objetivos globales y sectoriales del plan.

La introducción de presupuestos multianuales y de planes y presupuestos operacionales de carácter anual, depende de diversos factores, entre los que se cuenta el contexto institucional y jurídico de los diversos países. Por esta razón, requieren un estudio y análisis crítico las prácticas políticas, legislativas y administrativas vigentes en torno a los procedimientos presupuestarios, las formas de visualizar las estructuras de la economía y por supuesto las necesidades de datos.

4. Teniendo presente el objetivo de acrecentar la eficacia del presupuesto público como instrumento del desarrollo planificado, algunos países han ensayado los presupuestos por programas. Estos,

en sus diversas variantes, han tenido amplia aceptación, sobre todo en los países de América Latina y Asia. Aún así, la implantación ha significado un cambio más formal que estructural, ya que no siempre ha sido posible introducir las modificaciones necesarias en los métodos y clasificaciones contables de las organizaciones y en las modalidades de gestión de los programas.

Ha existido también un gran interés por el Sistema de Planificación, Programación y Presupuesto (SPPP) con sesgo en el cálculo de las estructuras de los programas para mostrar el costo de cubrir metas y objetivos; el desarrollo de programas, presupuestos y resultados multianuales; el análisis del costo-eficacia de sistemas alternativos para alcanzar los objetivos de los programas; y el desarrollo de medidas sobre costo-beneficio y costo-eficacia. Ha existido cierto desencanto en la utilización del sistema SPPP por el trabajo administrativo tan grande que conlleva y por ciertas complejidades propias de su aplicación por países. También, algunos países han mostrado interés en el presupuesto de base cero aunque éste y el SPPP contienen muchas similitudes y que todavía se encuentra en su etapa teórica.

Finalmente en el documento de Naciones Unidas que sirve de base para desarrollar esta parte 7/ se planteó que "un estudio de los países para los que se dispone fácilmente de información indica que sus experiencias para introducir presupuestos por programas o sus variantes no tuvieron el éxito que ellos esperaban. A manera de ejemplo, en América Latina, la ejecución de presupuestos por programas en toda la administración empezó en 1962 en Bolivia, Honduras y Venezuela en 1965 en el Paraguay, en 1967 en Guatemala, en 1965 en Panamá y la República Dominicana, y en 1967 en Chile; en la mayoría de esos países, el presupuesto por programas dista actualmente de ser operacional. La causa de ese relativo fracaso ha de encontrarse

mucho más en las condiciones originales que se daban en el momento de su introducción que en fallas del sistema propiamente dicho. El presupuesto por programas se introdujo en América Latina sobre todo para que fuera un instrumento efectivo en la realización de planes económicos. No parece, sin embargo, que el proceso de planificación económica estuviera en condiciones de proporcionar al presupuesto por programa los datos e información que requería para alcanzar sus objetivos. Otra dificultad fue la insuficiencia de los programas de información para personal de gestión y presupuesto que realizaron los diversos países y organizaciones internacionales. El pequeño número de expertos internacionales no pudo abrir todas las fases diferentes de ejecución y mucho menos su administración en cada país. El resultado de esas dificultades es que en la actualidad el sistema presupuestario de casi todos los países latinoamericanos es un producto híbrido del presupuesto por programas y del presupuesto tradicional. Ninguno de los dos existe en su forma original y pura. El presupuesto por programas, que se suponía eliminaba casi todas las deficiencias y limitaciones del presupuesto tradicional, tomaba del mismo muchos de los defectos que se pensaba iba a suprimir. La opinión general es que hasta la fecha se han obtenido muy pocos resultados concretos y que es urgente contar con una estrategia que permita a los presupuestos por programas salir en América Latina de su actual etapa de estancamiento".

"Generalizando este cuadro más bien incompleto, es evidente que los países en desarrollo que procuran introducir el presupuesto por programas o el SPPP descubren que estas prácticas difieren sustancialmente del presupuesto tradicional y que la transición de unas a otras no es fácil. En el presupuesto tradicional, la preocupación principal reside en los gastos monetarios, y la estructura del presupuesto se concibe a menudo en términos de sueldos y salarios, gastos de viaje, equipos, etc. Todo el mundo reconoce que la forma y

estructura del presupuesto gubernamental no identifica los recursos utilizados ni los productos obtenidos, ni suministra información para evaluar la contribución de lo que se hace a la consecución de objetivos ni el efecto de las transacciones gubernamentales sobre el consumo, inversión, distribución del ingreso, ahorro, etc., de la economía. Por lo tanto, no puede servir de base para la administración y evaluación de los programas gubernamentales en relación con los objetivos, gastos y metas de los planes, aunque su formato siga siendo exigido por las disposiciones legales de muchos países en desarrollo".

"Por otra parte, se considera que un presupuesto por programas orientado hacia lo que se produce tiene una mayor afinidad conceptual y estructural con las necesidades de la planificación. Identifica metas y objetivos, insumos y productos, y relaciona lo que se obtiene con los objetivos. Se lo considera, por lo tanto, como una ayuda eficaz para la administración y evaluación de los planes y programas de desarrollo".

"El lento ritmo con el que se está introduciendo el presupuesto por programas en varios países en desarrollo puede explicarse en parte por el hecho de que opera en un contexto de cuentas y procedimientos presupuestarios tradicionales cuyo fin es asegurar la fiscalización de los fondos públicos y no facilitar información inmediata sobre los temas y objetivos del desarrollo y su cumplimiento. Los buenos procedimientos presupuestarios deberían promover el logro de una mejor relación costo-beneficio y destacar la importancia de la transparencia, sencillez, celeridad y flexibilidad en la formulación y administración de los programas. Debe obrarse con sumo cuidado al elaborar nuevos procedimientos para los presupuestos orientados hacia lo que se produce, ya que los malos métodos tienen su costo. Sin una reforma sistemática de los procedimientos existentes, el presupuesto orientado hacia los resultados no puede realmente tener éxito".

"Las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales han dedicado mucha atención a mejorar diversos aspectos de la elaboración de presupuestos, incluidas la preparación e implantación de presupuestos por programas". "Las distintas necesidades de los países en desarrollo indican que entre sus problemas más importantes figura ahora una mejor definición de conceptos tales como resultados, consecuencias y métodos de medición. También se requiere una gran labor para desarrollar un plan integrado de clasificación presupuestaria que identifique los programas, sus objetivos, los recursos realmente utilizados y los resultados. Para sentar el presupuesto por programas sobre bases firmes, los países en desarrollo también han de elaborar indicadores de resultados en diversas esferas del sector público".

5. En anteriores seminarios se ha sostenido, y con razón, de que "el documento presupuestario es un documento político y la forma con la que se elabora es fundamentalmente política, no es un procedimiento mecánico o teórico en el cual puedan ayudarnos excesivamente las técnicas presupuestarias más ricas y sofisticadas, sino que está mucho más condicionado por la realidad social, política y casi diríamos cultural de los países que lo elaboran".8/

Si este rasgo es tan marcado en el contexto regional, la administración presupuestaria se enfrenta, desde el segundo quinquenio de los setenta y comienzos de la década de los ochenta con uno de los problemas políticos de mayor envergadura y proyección, tal cual es el de la crisis económico-financiera y sus secuelas institucionales, administrativas, sociales y culturales. Las magnitudes del endeudamiento externo, sus modalidades de corto plazo, de acuerdos principalmente privados e intereses variables, no sólo ha hecho más feble la tradicional vulnerabilidad externa de la región, sino que está produciendo cambios

políticos de envergadura que afectan el rol del Estado, de los sectores públicos, de los procesos de elaboración de las políticas públicas, de planificación, financiamiento y formas de acción y organización de las clases y actos sociales.

Como se sabe, el Estado, sino agente de las decisiones sociopolíticas, es el escenario dinámico y complejo donde se desarrolla el protagonismo político del presupuesto, primer instrumento de política económica y manifestación expresa de los gobiernos de su estrategia de desarrollo y de su proyecto político.

"La crisis económica (y financiera) en curso, ha replanteado agudamente el tema del rol del Estado en las estructuras históricas de la región. El Estado ocupa actualmente en ellas un papel central y decisivo. La crisis exige incrementar fuertemente su limitada capacidad de gestión presente y asimismo, ponerlo en condiciones de atender las nuevas misiones que se le asignen en los planteos elaborados para afrontar la crisis. El logro o el fracaso de estos objetivos condicionará severamente la viabilidad de las políticas y planes de acción estructurales en los campos económico y social. En el problema de la gestión estatal se haya actualmente una de las claves básicas del futuro de América Latina y el Caribe. 9/

De una u otra forma, la arena estatal, considerada en función de la clásica división tripartita de poderes que Montesquieu lleva hasta la calidad de paradigma del funcionamiento y desarrollo de la democracia, es en la actualidad un escenario tremendamente tensionado por la misma crisis que restringe su capacidad de maniobra política y económica y, también, por las demandas de la sociedad civil y sus formas de acción y de organización.

Si quisiéramos hoy mostrar la panorámica en que actúan el Estado, los sectores públicos, la sociedad civil y los actores sociales y políticos, tendríamos que concebir, en función del proceso presupuestario, 10/ un esquema o modelo político donde juegan tres estructuras interrelacionadas (estatal, político-administrativa y la de clases y actores sociales) y diversos componentes principales secundarios, institucionales, técnicos y operativos, siguiendo en parte lo ya planteado por Ramón V. Melinkoff en "El problema político de la Administración Pública".

Suscintamente, las instituciones que integran la estructura estatal (los centros del poder político) serían fundamentalmente:

- a) el Estado y sus poderes básicos: ejecutivo (gobierno), legislativo y judicial;
- b) las provincias y estados como divisiones político-territoriales;
- c) los cabildos, ayuntamientos y/o concejos municipales;
- d) las legislaturas o asambleas legislativas; y
- e) los partidos políticos, en su dimensión articuladora en relación con el aparato burocrático.

En concreto, en la región latinoamericana y principalmente en las economías mixtas, sistemas políticos democrático-representativo y regímenes presidenciales de gobierno, el presupuesto está contenido en un documento emanado del poder ejecutivo, o sea, del gobierno y su estructura ministerial: ministerios de hacienda y economía y/o de finanzas, de las direcciones de presupuesto de estos ministerios. Hasta el presente, el grado de participación comunitaria, de los ciudadanos organizados, en el origen, elaboración y formulación presupuestaria es inexistente, salvo quizás en el presupuesto del primer año de gobierno, y por vía indirecta, ya que se supone la votación obtenida por los que se hacen cargo del ejecutivo implica una clara manifestación de voluntad política en favor del proyecto o programa presentado para el escrutinio de la ciudadanía. Sin

lugar a dudas que debiera existir, por lo menos, alguna fase del proceso presupuestario (y de planificación nacional) en que se contrastan - concertándose - las demandas de la comunidad con las propuestas emanadas del ejecutivo. En esta eventual fase del proceso se debería ejercer la vigilancia ciudadana del gasto público, formular sus propuestas, sus demandas y hacer real su activa participación en la elaboración del presupuesto, de tal modo de mejorar la asignación de recursos y prioridades, la capacidad de gestión del proceso presupuestario y la presentación de programas viables y necesarios.

En este sentido, no es el proceso de programación presupuestaria (como tampoco lo es el proceso de planificación nacional) lo que adolece de fallas sustanciales en el manejo gubernamental de la economía pública, sino que, más que nada, las formas en que éste (o éstos) se llevan a cabo. La falta de un piso social e institucional en los espacios y niveles territoriales hacen que tanto el presupuesto como la planificación no reflejen con realidad y conocimiento las demandas de la población y aquellas urgencias propias de nuestras sociedades en desarrollo.

Aquí surge un problema dramático de la teoría y la práctica del gobierno latinoamericano cual es el de la dinámica administrativa una de cuyas manifestaciones es la coordinación institucional y las articulaciones intergubernamentales, cuestión esta última que se da con mayor énfasis en los sistemas políticos federales.

La falta de coordinación institucional convierte en compartimentos estancos a ministerios, departamentos, direcciones generales, etc. Este hecho lleva a la excesiva centralización del aparato gubernamental y al surgimiento de cuellos de botella administrativos. fuera de la natural

"burocratización" de la administración nacional. La formación de "cliques político-administrativo" en los ministerios y departamentos claves de la estructura de poder (político), se hace más evidente en aquellos que, como los de Hacienda, o Economía, o Finanzas, tienen la principal iniciativa en la programación presupuestaria.

Una natural reacción frente a estas patologías del gobierno y la administración latinoamericana lo constituyen las acciones de descentralización, desconcentración y perfeccionamiento de la dinámica administrativa que se expresan en, por una parte, la regionalización y fortalecimiento de los gobiernos locales y, por otra, en las distintas fuerzas que impulsan a la acción y mantienen en funcionamiento a la administración estatal: la creatividad, el liderazgo, el planeamiento, la coordinación, el control y la evaluación.

En la política presupuestaria, como política pública 11/, la coherencia con las rentas regionales y locales es un problema escasamente abordado por la administración financiera pública y la misma dinámica administrativa en lo que hace a la planificación, la coordinación, la evaluación y el control.

En el tratamiento de esta temática, sin dudas que conspiran en contra factores tales como la autonomía municipal (financiera y administrativa), las disparidades regionales y cierto "imperialismo" estatal que inhiben una programación más integrativa de los distintos niveles de gobierno y desarrollo y que, en la práctica, queda sujeta a la normativa, subvenciones, asignaciones y transferencias del centro (gobierno central) a las periferias regional y local. Si bien en algunos países (Ecuador, entre otros), los presupuestos locales (seccionales) son sometidos a una suerte de "toma de razón" (en referencia a la coherencia con los planes nacionales) por el organismo

nacional de planificación, no es menos cierto que, en lo fundamental, la administración financiera local languidece y el producto generado por cada región, provincia, departamento o comuna termina absorbido por el fenómeno "capitalidad" nacional o regional.

En la mayoría de los países en desarrollo, los presupuestos locales son financiados en un 70-80% por las subvenciones y transferencias de los gobiernos centrales y los niveles de recaudación de ingresos propios pocas veces sobrepasan el 30% del presupuesto. Los ingresos locales por lo general, según Alderfer 12/, proceden de las siguientes fuentes: a) porcentaje de los impuestos recaudados por el gobierno nacional; b) impuestos locales sobre la tierra y los edificios, incluidos las explotaciones y productos agrícolas; c) impuestos personales sobre el ingreso individual; d) cuotas de concesiones; e) ingresos provenientes de los servicios públicos; f) subvenciones del gobierno nacional; g) ingresos provenientes de empresas comerciales; h) contribuciones y donaciones voluntarias; e i) préstamos.

En lo que hace a los gastos municipales, éstos están determinados por problemas urgentes a resolver, el tamaño de la organización, la cantidad de población y la extensión territorial. De una u otra forma, los problemas a resolver están señalados en las leyes que asignan funciones locales, los planes y programas municipales y las demandas comunitarias concretas. En general, en cuanto al tamaño, la población y el territorio existe una evidente heterogeneidad e incluso las tipologías ensayadas no responden a indicadores medianamente estructurados.

Varas 13/ sostiene que el instrumental técnico de la administración financiera local debe estar al servicio de las necesidades de la comunidad y expresarse en programas realistas, por lo cual tiene que viabilizar la programación anticipada de las acciones, asegurar el flujo de fondos de acuerdo con la cronología de los gastos, ser lo menos costoso posible para la propia comunidad y, por sobre todo, procurar la mayor transparencia pública en las informaciones relativas a la obtención y uso de recursos. El control público, el uso de planes financieros, la sistematización de la información, el uso de presupuestos por programas o presupuestos base cero pueden ser mecanismos adecuados de la programación financiera pública en el nivel local.

En estos cortes verticales del tratamiento del presupuesto como política pública e instrumento de política económica de los gobiernos, se observa la hegemonía del Gobierno central en el manejo de los recursos, asignaciones, inversiones, programas y gastos. Donde existe el nivel regional o la tradición del cuoteo por regiones, estados o departamentos (por ej. Colombia), la influencia de las políticas regionales en las direcciones de los partidos a nivel nacional y del Estado se hace sentir en las principales instancias de la toma de decisiones en estas y otras materias. No es frecuente, aunque también se dé el caso, que Alcaldes, pero de las capitales nacional y regionales, lleguen a tener influencia en las decisiones presupuestarias.

Si cambiamos de óptica y los cortes en vez de ser verticales los hacemos de forma horizontal, el presupuesto elaborado por el poder ejecutivo necesita del debate y la acción legislativa para que se transforme en ley que promulgará o vetará mañana el Gobierno de acuerdo a las disposiciones constitucionales y participación de los organismos contralores.

En este corte, es posible adelantar dos observaciones necesarias: a) un poco de tipificación primaria de las contradicciones y consensos en el interior de los gobiernos según sean de uno, dos o varios partidos; y, b) la necesidad de un legislativo moderno, eficiente y nacional que sea capaz de hacer real un supuesto básico de la democracia representativa: el ejercicio del poder compartido.

La elaboración del presupuesto es una materia sensible a la mayor o menor influencia o poder de grupos y partidos dentro del Gobierno, dándose, inclusive, en el gobierno de un solo partido contradicciones y consensos entre "tecnócratas" y "políticos" o entre los grupos del ministerio de hacienda, economía, finanzas o planificación. Paradojalmente, son los ministerios técnicos más que los políticos y sociales los que influyen en un proceso tan político como el de elaboración y formulación del presupuesto.

En los gobiernos de dos o más partidos suelen haber ciertas contradicciones entre aquéllos que son partidarios de políticas públicas distributivas o redistributivas (en cuanto a asignación); entre políticas públicas segmentadas, homogéneas o fragmentales (si miramos el problema desde la estructura); y, también, se dan aquellos disensos en torno a la cuestión del estilo o modelo monetarista neoliberal que privilegia al mercado como asignador de recursos, la cantidad de dinero en flujo y su énfasis es el crecimiento puro y simple; estructuralista que privilegia el desarrollo y el cambio en el contexto de economías mixtas y democracia representativa que lo hace con los problemas de la transición sistémica desde el sistema capitalista a uno no-capitalista hasta llegar al sistema socialista.

La renovación de las técnicas y estilos legislativos en materias de discusión y aprobación de los presupuestos públicos pareciera ser uno de los requisitos y más exigentes tests a los que tendrán que someterse los actuales procesos de democratización y cambio en la región.

Siguiendo a Robert D. Lee Jr. y Ronald W. Johnson 14/, si bien se sostiene que el presupuesto es una función ejecutiva que llevó la iniciativa en la formulación de planes y procedimientos para los gastos y que, además, implementa esos planes y procedimientos, es evidente que es el legislativo, el que haciendo uso de su responsabilidad constitucional, tiene el deber de asignar fondos a los gastos públicos, aprueban leyes para la obtención de los ingresos necesarios y vigilar el gasto o empleo administrativo de los fondos.

En algunos sistemas políticos se combinan de hecho o de derecho las funciones legislativa y ejecutiva, y la aprobación o rechazo del presupuesto se convierte en un problema del partido que controle el gobierno que usará de su hegemonía política para determinar la necesidad de los gastos públicos, como puede ser el caso de México, con un partido dominante o de Venezuela y Colombia con dos partidos alternándose. En otros sistemas, en que existe una más nítida separación de poderes, ya sea por la polarización o programación política, la toma de decisiones presupuestarias es un doble proceso en que legislativo y ejecutivo tienen intereses y procedimientos propios, susceptibles de consensos y disensos más coyunturales que estratégicos.

De todos modos, resulta claro que más allá de la norma constitucional o de las formas que ha ido adoptando el sistema político, se encuentran determinadas constelaciones de intereses y conflicto que complejizan al máximo la toma de decisiones

presupuestarias. Un tipo de conflicto se da entre el Presidente y el Congreso, estimando el primero que se encuentra "prisionero de las leyes" y el segundo que es su deber "moderar" el Ejecutivo y que decir "no es indicio de que no aprueba ciegamente sus propuestas y recomendaciones". Otra forma de expresarse los conflictos en torno al presupuesto es aquella que tensiona las relaciones entre las cámaras (revisora y política), ya que cada rama del congreso refleja intereses distintos y desea mostrar su independencia, por ejemplo, generalmente los senados son expresivos de intereses más nacionales y regionales y las cámaras de representantes (Diputados) interpretan más los intereses regionales, provinciales o locales.

También el sistema de partidos políticos es fuente de conflictos, problemas (y lógicamente de variados consensos) en materias presupuestarias, ya sea si son representativos de intereses sociales determinados, de ideologías o programas determinados. El nivel de desarrollo de los países y de los sistemas, el tipo de régimen político e incluso el grado de transracionalización de la economía nacional influyen en el comportamiento funcional o disfuncional con la programación presupuestaria de los sistemas políticos.

En el mismo nivel de análisis, tanto el Estado, básicamente a nivel de gobierno, como la sociedad política, expresada en la otra cara de los partidos como integradores de intereses, tienen que tomar decisiones en la crisis que comportan ni más allá de la normalidad del funcionamiento sistémico: la crisis como tal conlleva más perdedores que ganadores y el Gobierno y los Partidos al recortar por el lado del gasto y de los programas a los presupuestos tendrán que elegir, optar, priorizar políticamente.

De aquí que la transparencia en el manejo presupuestario, la amplia información gubernamental y legislativa, la misma conformación responsable de opinión pública y la participación de la ciudadanía son factores determinantes para que el enfrentamiento de la crisis no sea un ejercicio elitario y en la búsqueda de salidas el esfuerzo sea compartido.

Ahora bien, también, es el Congreso y en el sistema de partidos, los contenidos técnicos de las propuestas y recomendaciones se expresan en la importancia que tienen las comisiones o comités de hacienda (de finanzas o de presupuesto) en las legislaturas y de los Departamentos, Oficinas Técnicas, Profesionales o Comisiones Económicas en los partidos políticos. Los recursos humanos reclutados para estas instancias provienen justamente de las universidades nacionales o privadas y en menor proporción de sistemas de reproducción política de cuadros y dirigentes de los mismos partidos.

La estructura político-administrativa del esquema o modelo político que estamos utilizando para tratar los problemas políticos del presupuesto público, tiene como componentes fundamentales a la burocracia, a la administración pública en su triple dimensión de aparato técnico-económico, defensivo e ideológico del Estado, y a los organismos supranacionales que tienen el carácter de aparatos del Estado o que cooperan técnicamente con los Estados nacionales.

Como se sabe, el aparato del Estado es funcional al poder político y está constituido por organizaciones distintas, de estructura común, pero que tienen un mismo fin: llevar adelante las funciones objetivas del Estado como su fuerza de ejecución, dominación, regulación, integración y coerción en una sociedad dividida en clases.

La Administración Pública es la expresión más cabal del aparato del Estado, constituye la totalidad de éste y manifiesta la organización burocrática específica concretando la acción del grupo social burocrático y de los especialistas que el Estado requiere para cumplir su rol de dominación, arbitral y racionalizador.

El concepto Administración Pública designa un conjunto de organizaciones, de formas sociales concretas, mientras que el concepto burocracia, utilizado críticamente y en el siglo XVIII para referirse a "la tiranía" y "dominación" de los funcionarios, es usado para tipificar a un cuerpo especial de la sociedad encargado de la administración de los asuntos públicos, con toda la connotación negativa que conlleva en el lenguaje cotidiano. 15/

Para la programación presupuestaria nos interesa ver sucintamente el rol de la administración pública como aparato técnico-económico del Estado.

Las instituciones de la Administración Pública son diversas y se clasifican según sus funciones: establecimientos públicos y de utilidad pública; según su base legal: de derecho privado y de derecho público; la forma de operar: centralizados, descentralizados, concentrados o desconcentrados, y el tipo de administración a la que pertenecen: central, federal, local, municipal, estatal, regional, descentralizada, policial, militar, etc.

En el seno de las instituciones se realizan, evolucionan y cristalizan variados y complejos procesos de tipo administrativo necesarios para implementar y ejecutar las decisiones de carácter económico y político propias de los niveles jerárquicos del Estado.

De acuerdo con Ramón V. Malinkoff 16/ "organizativamente, la Administración Pública está constituida mediante el sistema burocrático de niveles jerárquicos, tales como el nivel directivo-ejecutivo o nivel decisorio, el nivel directivo-administrativo que implemente las decisiones, el nivel asesor y consultivo que coadyuve a la toma de decisiones y el nivel técnico y técnico-auxiliar que es el nivel operacional y al que corresponde la ejecución de las decisiones y de los proyectos respectivos".

Los niveles prioritarios parecieran ser el nivel decisorio y asesor, ya que en esos niveles se determinan los objetivos centrales del Estado y, también, donde se hace más patente los intereses políticos e ideológicos en juego.

En el caso de la programación presupuestaria pública intervienen tres niveles que se articulan y penetran: el nivel de decisiones políticas: ejecutivo y legislativo; el nivel de decisiones técnicas (cada vez más político-técnicas): los organismos de desarrollo y planificación, y el nivel de decisiones administrativas u operacionales: la Administración Pública del Estado y la Burocracia Pública. De una u otra forma, en estos tres niveles se expresan los especialistas: los políticos, los planificadores y los administradores. En los dos primeros niveles, debería implementarse la más amplia participación de la sociedad a través de organismos, comités, asambleas, etc. y, en el tercer nivel, el control del público es básico así como la tecnificación y profesionalización plena de la administración pública.

Las formas de acción y de organización de las clases y actores sociales es la tercera estructura del modelo o esquema político que nos hemos dado en este examen preliminar de los problemas políticos del presupuesto público tal cual se da en la región.

Sin lugar a dudas que este es un tema de por sí complejo donde pueden distinguirse diversas clases, fuerzas y actores sociales: clases de transición, clases dominantes, clases dominadas; fuerzas sociales, grupos sociales, grupos de presión, y actores principales y actores secundarios. La dicotomía clases dominantes y clases dominadas resulta siempre una tentación para explicitarse los contenidos reales del presupuesto. Pero lo concreto, sobre todo en la región, pareciera ser una suerte de correlación existente entre grado de organización de las clases, fuerzas, grupos y sectores sociales y la estructura del presupuesto. Así, las organizaciones empresariales, los sindicatos más poderosos, los partidos con mayor influencia en la administración, ciertos y determinados grupos de interés y de presión, los sectores obreros industriales, iglesias y fuerzas armadas tienen peso específico de la programación presupuestaria que lo hacen valer en los tres niveles de elaboración, formulación e implementación del presupuesto.

III. EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS Y LA PARTICIPACION

Al examinar el nuevo papel del Presupuesto por Programas para fomentar la participación de la comunidad debería dejarse de lado la inútil discusión Estado versus mercado. Sobre este aspecto el Secretario Ejecutivo de la CEPAL en una parte de su exposición en el XXI Período de Sesiones de la Comisión expresó que el plantear el antagonismo Estado y mercado puede conducir a conclusiones políticas equivocadas. No cabe duda que el mercado tiene que cumplir un papel de enorme importancia. Pero es igualmente claro que al Estado le corresponde la conducción del enfrentamiento de la crisis y la promoción de las transformaciones para ir cerrando las brechas que persisten a pesar de los progresos alcanzados en la región.

Le corresponde al Estado y a su aparato el Sector Público:

- La conducción del desarrollo económico y social y la creación del ambiente básico para el desarrollo del Sector Privado.
- La responsabilidad en el manejo macroeconómico.
- Acciones concretas para ir cerrando las brechas sociales.
- Participación en la infraestructura básica, en la producción de bienes y servicios y en la modificación del aparato productivo.
- La eliminación de las disparidades regionales.

- Promoción del proceso de participación en el desarrollo.
- Las acciones para el desarrollo del medio ambiente.
- Las acciones en ciencia y tecnología.
- La promoción de la integración y la cooperación regional.
- La incorporación de la variable población en el desarrollo.
- El mejoramiento de la gestión del Sector Público.

El Presupuesto por Programas continúa siendo el instrumento básico para traducir en el corto plazo las estrategias y planes de acción y para enfrentar las situaciones coyunturales. ¿Pero está adecuado para el enfrentamiento de la crisis y para promover la participación?

En muchas situaciones pareciera que no está preparado. Es más bien un instrumento "plano" que a veces no distingue las carencias ni la estrategia. A veces es extremadamente limitado y sólo considera el gobierno central, siendo el área descentralizada y las empresas públicas lo más relevante en el Sector Público.

Pareciera entonces que es oportuna una discusión sobre la técnica y operatoria del presupuesto por programas para que se puedan cumplir con algunos de estos requisitos.

- Que posibilite la participación de todos los niveles de la llamada pirámide participativa , esto es Congreso Nacional, asambles locales, mecanismos de concertación, agrupaciones de trabajadores, agrupaciones de empresarios.

- Que posibilite el afrontar las brechas tales como pobreza crítica, nutrición, desigualdades espaciales, inadecuación productiva.

- Que considere las líneas estratégicas como cooperación e integración. Programas energéticos. Programas de ciencia y tecnología. Programas de conversión industrial.

Para cumplir con lo anterior habría que establecer matrices participativas en que se establecieran las instancias de participación en la definición de objetivos, metas y recursos y pareciera que la técnica actual como ha sido aplicada en muchos casos no posibilita se cumpla con los requisitos mencionados.

Queda en este seminario abierto el tema ¿cómo transformar el presupuesto por programas para que sea un real instrumento de participación y democracia? ¿Cómo cumplir con el gran desafío de afrontar la crisis, pero transformando y generando corrientes de desarrollo autosostenido?

Notas

- 1/ Véase, Enrique Iglesias: "América Latina: crisis y opciones de desarrollo". Presentación del Secretario Ejecutivo de la CEPAL en el XX Período de Sesiones de la CEPAL, Lima, Perú, 29 de marzo al 6 de abril de 1984; CEPAL, "La crisis en América Latina: su evaluación y perspectivas", Documento E/CEPAL/SES.20/G 25, abril de 1984, Reactivación y Desarrollo. El Gran Compromiso de América Latina y el Caribe, por Norberto González, presentado en el XXI Período de Sesiones de la CEPAL; Presentación del Secretario Ejecutivo Adjunto de la CEPAL, señor Gert Rosenthal durante el Comité I del XXI Período de Sesiones de CEPAL (México, abril 1986).
- 2/ "El desarrollo regional ante la crisis y la reactivación", exposición realizada por el Director del ILPES en la Escuela de Ingeniería Comercial de la Universidad Católica de Valparaíso, Chile, 25 de mayo de 1984.
- 3/ CEPAL, La crisis en América Latina, su evaluación y perspectivas, Documento E/CEPAL, SES.20/G.25, abril, 1984.
- 4/ Enrique Iglesias, Presentación del Secretario Ejecutivo de la CEPAL en el XX Período de Sesiones, Lima, Perú, 29 de marzo al 6 de abril de 1984. "América Latina: Crisis y Opciones de Desarrollo".
- 5/ Naciones Unidas, Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo: "Estudio de los cambios y tendencias en la administración y la hacienda pública para el desarrollo" 1975-1977, 1977-1979, Nueva York 1979 y 1982.
- 6/ Ver Naciones Unidas, Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo: "Estudio de los cambios y tendencias en la administración y la hacienda pública para el desarrollo", 1975-1977; 1977-1979, Nueva York 1979; 1982; págs. 39-54; 63-68.
- 7/ Ver Naciones Unidas, DCTD, "Estudio de los cambios y tendencias en la administración y la hacienda pública para el desarrollo", 1975-1977; 1977-1979, Nueva York 1979; 1982; págs. 39-54; 63-68.
- 8/ Intervención del Sr. Secretario de Estado de Hacienda, D. José Bonell Fontelles, en la sesión plenaria del XII Seminario Interamericano e Ibérico de Presupuesto Público, 27 de mayo al 1º de junio de 1984, Madrid, España.
- 9/ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD): en la Reforma del Estado: Enfoques renovados, ver artículo de Ignacio Pérez S. y Bernardo Kliksberg: El rol del Estado en la presente situación de América Latina, marzo de 1985, Caracas, Venezuela.

- 10/ Partiendo de la base que el proceso presupuestario es un proceso político y técnico, en continua retroalimentación, que tiene a los sectores dominantes en el aparato estatal, a su estrategia de desarrollo y proyecto político, como fuente originaria e implementadora, pero que sólo se legitima legalmente por la sanción parlamentaria y la promulgación por el ejecutivo (gobierno
- 11/ Se entiende por política pública la expresión decantada y genuina del "interés general" de la sociedad, sea porque su legitimidad deriva de un proceso legislativo democrático o de la aplicación de criterios y conocimientos técnicamente racionales a la solución de problemas sociales. . .
- 12/ Harold F. Alderfer: Local Government in Developing Countries, Nueva York, Mac Graw-Hill Book, Co., 1964, págs. 149-171.
- 13/ Carlos Varas G., Teoría del Gobierno Municipal, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Chile, Santiago de Chile, 1984.
- 14/ Robert D. Lee Jr. y Ronald W. Johnson, El Gobierno y la Economía, F.C.E., primera edición en español, 1977, México.
- 15/ Ver Renate Mayntz, Sociología de la Administración Pública, Alianza Universidad, Madrid, 1985; y Teoría de la Burocracia Estatal: enfoques críticos, Oscar Oszlak, Editorial Paidós, Buenos Aires, 1984.
- 16/ Ramón V. Malinkoff, El problema político de la Administración Pública, Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Caracas, 1979, op.cit.

