INSTITUTO LATINOAMERICANO DE
PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL
Santiago, septiembre de 1963

RESUMEN DE CONFERENCIAS SOBRE INVERSION PUBLICA *

* Dictadas por el Profesor Ricardo Cibotti en el Programa de Capacitación CEPAL/DOAT, noviembre de 1961. Utilizadas como material de estudio en el Programa de Capacitación del Instituto, Curso Básico de Santiago.

RESUMEN DE CONFERENCIAS SOBRE INVERSION PUBLICA

/I. LA FUNCION

I. LA FUNCION DEL ESTADO, SU RELACION CON EL PROCESO DE DESARROLLO ECONOMICO

1. Introducción

La programación de la inversión pública y de los servicios que presta el estado se interpretará en este curso como un aspecto parcial de la programación del desarrollo económico y social, es decir se la considerará encuadrada dentro del marco general de un plan de desarrollo. No significa esto que no haya otra interpretación posible. Puede pensarse en programas de acción del gobierno que no responda a enfoques más generales, sino a decisiones propias de cada actividad pública, en función de evaluaciones parciales de los problemas que se enfrentan, lo que sin duda ha constituído el "modus operandi" más común en nuestros países. Enfocada así la programación de las actividades públicas, se pueden desarrollar técnicas para planear cada acción, es decir procedimientos racionales para llevar a cabo una actividad y la coordinación entre ellas y el nivel de operación se presentan como problemas de recursos escasos que deben distribuírse entre organismos que compiten por ellos empleando distintos medios, entre los que no son extraños el peso político de sus directivos.

La interpretación primera de la programación de las actividades del estado permite obtener criterios técnicos para la asignación de recursos escasos entre los diferentes usos, pues en cierto sentido gran parte de esas actividades se convierten en requisitos indispensables para la obtención de metas de producción o de metas sociales. En consecuencia el problema se puede presentar formulando la pregunta ¿qué debe hacer el estado para constituirse en un factor positivo del desarrollo? o, en términos más concretos, ¿qué actividades debe llevar a cabo el estado para asegurar el cumplimiento de las metas de un plan de desarrollo económico y social? Este planteamiento no difiere del que se hace para cualquier sector de la economía.

Este enfoque impone condiciones de análisis de las funciones del estado y en los párrafos siguientes se presentará sintéticamente una

/interpretación de

interpretación de las actividades públicas y del gasto público concordante con el punto de vista indicado. Desde ya debe adelantarse que las afirmaciones y postulaciones que se expongan tienen validez dentro de este contexto, pero no se desconocen las necesidades de otras interpretaciones y clasificaciones destinadas a otros fines.

2. Clasificación de las actividades del estado

El estado influye sobre el desarrollo económico y social de dos maneras distintas.

a) Actuando directamente en los sectores económicos y sociales mediante:

i) La capitalización de los sectores
ii) La prestación de servicios sociales
iii) Realizando actividades de producción que entran en el mercado
iv) Instituyendo subsidios directos, etc.

b) Actuando indirectamente, mediante:

i) Las regulaciones del comercio exterior
ii) Las regulaciones del mercado interno
iii) Creando capacidades por medio de la educación, la investigación, etc.

Los límites de ambas acciones son inciertos pues una acción directa por ejemplo, en el campo de la educación crea facilidades indirectamente en el sector industrial.

Pueden, sin embargo, concretarse los límites de ambos tipos de acciones tomando en consideración quién realiza la actividad.

Las acciones que para ser llevadas a cabo requieren actividades del organismo administrativo del estado y que por lo tanto, el éxito de las mismas está condicionado a la eficiencia de ese organismo y a los recursos con que cuenta, las clasificaremos entre las acciones directas.

Las acciones que suponen una regulación o una norma que el estado dicta para crear determinadas condiciones u orientan el desarrollo de un sector o del total de la economía, y que en virtud de la cual, las entidades privadas deben realizar o se espera que realicen determinadas acciones, sin que se comprometa la actividad de un organismo público, las clasificaremos entre las acciones indirectas.

/Ejemplos de

Ejemplos de este último tipo de acción son: la prohibición de importar ciertos artículos, la fijación de precios, el establecimiento de tipos de cambio, el ordenamiento de los programas de estudio de una entidad educadora privada, etc.

Además de la característica indicada respecto a la eficiencia de los organismos públicos para llevar a cabo las actividades directas del estado, existe otra, consecuencia de la anterior, de gran importancia en la programación del sector público; las acciones directas requieren del gasto público y el volumen de gasto a asignársele está en relación íntima con el nivel en que se desarrollen estas acciones.

Cabe en síntesis, distinguir dos funciones fundamentales del estado: la producción de bienes y servicios y la imposición de medidas de política para orientar la actividad económica de un país.

En este curso se analizará y discutirá la primera función y por lo tanto se considerará al estado como un sector productor de bienes y servicios que debe encuadrarse dentro de los esquemas generales de desarrollo. La programación del sector público se puede expresar en función de la programación del gasto público, de la misma forma que la programación industrial se refleja en el valor de la producción de cada rama de ese sector, pero descontando que no sólo el recurso financiero - en el caso del sector público - interviene en la formulación de los planes.

3. <u>El campo de actividad del sector público</u>

Para trazar los límites de la jurisdicción del sector público nos apoyaremos en la clasificación esbozada anteriormente. Definiremos, en términos generales, el campo de actividad del sector público al abarcado por sus acciones directas. Esta definición resulta de un enfoque programático, es decir está en función de los problemas de programación del sector y no pretende considerar las cuestiones legales que implica la fijación de dicha jurisdicción. El campo de acción del estado es evidentemente mucho más amplio y comprende a la sociedad toda, pero a los efectos de eliminar al sector público como un sector más que interviene en el proceso de programación, conviene remitirnos al ámbito de sus acciones directas.

/Aún dentro

Aún dentro de esta simplificación se presentan problemas de difícil solución que deben analizarse a la luz de las características propias de cada país.

Los casos de duda se presentan con las actividades de las empresas públicas. Estas suelen tener características muy diversas en relación con los recursos que utilizan para la operación y para la capitalización. Ocurre a veces que los ingresos que perciben por la venta de su producción son suficientes para cubrir sus gastos de operación, reposición de equipos y ampliación de capital; en otros casos solamente autofinancian sus gastos de operación y los recursos públicos atienden la expansión y reposición y en otros casos tienen déficit de operación que deben ser enjugados por los recursos impositivos. Desde el punto de vista de la programación del gasto público no convendrá considerar a aquellas que están en la primera situación enunciada pero queda siempre la posibilidad de que esta situación sea transitoria. Por otra parte en casos bastante comunes estas empresas tienen alguna forma de subvención estatal indirecta ya sea imponiendo precios a sus productos, estableciéndose un monopolio, u obligando a ciertos sectores a adquirir acciones, etc. Se da el caso también de monopolios estatales que constituyen fuentes importantísimas de ingresos para gobiernos regionales o locales.

Como puede observarse las distintas situaciones que se presentan son de tan variada categoría que es difícil generalizar un criterio para la inclusión o exclusión de las empresas públicas. Conviene en cada caso realizar un examen exhaustivo que abarque los problemas de tipo jurídico administrativo, financiero y de política general para tomar una decisión. No se debe perder de vista que este análisis del campo de acción del sector público se realiza con el objeto ulterior de la programación de sus actividades, de manera que un criterio que debe primar en las consideraciones sobre este tipo de entidades es la medida en que la actividad de una entidad repercute o tiene influencia en las otras actividades públicas ya sea compitiendo en la asignación de recursos fiscales o por efectos de la complementaridad con los planes de otras entidades.

/En una

En una situación semejante se encuentran instituciones que dependen en forma indirecta del gobierno, y cumplen labores de beneficencia u otra función de tipo social. En estos casos suele haber, si no duplicación, por lo menos un paralelismo muy estrecho entre las actividades oficiales y las de esas instituciones semioficiales que pueden regirse por estatutos propios y tener gran independencia para fijar sus metas y procedimientos de acción. Los recursos de estas entidades se forman en parte con ingresos que el gobierno ha delegado, de manera que deberían ser considerados dentro del sector público principalmente a los efectos de la coordinación de los servicios que prestan.

Podría intentarse formular un criterio general para la delimitación del sector público a los efectos de la programación de las inversiones y los servicios que presta el estado. En primer término se incluirían todas las actividades desarrolladas por instituciones cuyos ingresos se forman parcial o integralmente con recursos ordinarios y extraordinarios del gobierno. Las instituciones que están vinculadas al sector público sin que cumplan condición anterior deben considerarse en la medida en que sus actividades deban coordinarse con las de otras instituciones públicas.

4. La incidencia de las actividades del estado en el proceso de desarrollo económico

La programación del desarrollo económico constituye la base de la política económica del gobierno y de una estrategia de acción. Esta estrategia significa cómo hacer, ya situado en el terreno práctico, para crear las condiciones propicias para el desarrollo.

El desarrollo económico equilibrado es una concepción teórica que sirve para plantear los modelos de programación, pero el proceso de desarrollo no tiene un equilibrio en todos sus momentos, sino que tiende a un equilibrio en el largo plazo. La creación de esos desequilibrios que podríamos llamar circunstanciales para lograr un equilibrio en el desarrollo de cada sector a largo plazo, es la manifestación de la estrategia de desarrollo.

El tema que nos interesa inmediatamente es el relativo a cómo intervienen las actividades directas del sector público en una estrategia de desarrollo.

/Para este

Para este análisis conviene remitirse nuevamente a las distintas categorías de actividades directas del sector. Dejaremos de un lado, por ahora, las correspondientes a la administración general del estado y a las actividades "clásicas" de un estado - administrar justicia, proveer a la defensa nacional, etc. y nos remitiremos a las que se refieren a la creación de capacidad. Bajo este nombre se pueden incluir:

a) La creación de capital básico y de capacidad productiva

b) La creación de capacidad humana

c) La ampliación del conocimiento de los recursos naturales

d) La ampliación del conocimiento científico y técnico.

Entre las primeras podrían citarse la construcción de carreteras y campañas de vacunación antiaftosa para mejorar el coeficiente de productividad el stock ganadero.

La segunda categoría corresponde a actividades del tipo de educación especializada.

La tercera se refiere a las tareas que se desarrollan, por ejemplo, para ubicar y cubicar minerales, y la última a las actividades de investigación general.

Sin pretender que esta clasificación sea comprensiva y rigurosa se estimó conveniente presentarla porque permite discutir el problema de la estrategia del desarrollo y las actividades directas del estado.

La estrategia que se elija debe contener en sí misma las posibilidades de su modificación si cambian las condiciones que la inspiran.

En general la estrategia debe ser dinámica y modificable y por lo tanto requeriría un cambio de las actividades directas del estado cada vez que se produzca una modificación de esa estrategia.

Pero ocurre que adoptada una política, por ejemplo, para la creación de capacidad humana o el conocimiento de recursos naturales resulta difícil modificarla sin comprometer seriamente los rendimientos de las actividades que se llevan a cabo.

Las actividades indicadas en los puntos anteriores requieren de acciones permanentes que tengan una gran continuidad, de manera que son difíciles de adaptar a los cambios de estrategia. Existen posibilidades de variación de su ritmo y nivel pero son más inflexibles que la creación

/de capacidades

de capacidades de producción generalmente a cargo de la actividad privada, como lo demuestran ejemplos de la industria automotriz argentina, la industria pesquera del Perú, el azúcar en Colombia y la producción de bienes durables de consumo en casi todos los países del área.

Por otra parte las actividades consideradas en los tres últimos puntos tienen a corto plazo poca incidencia en la tasa de desarrollo ya que en general requieren un período de maduración muy amplio, pero sería redundante insistir en su importancia en el desarrollo de tipo secular.

En consecuencia, el estado debe atender un número de actividades directas que no tienen vinculación estrecha con el proceso de desarrollo a corto plazo y con una estrategia de desarrollo. La programación de las mismas está determinada por otras consideraciones, pero que son de importancia singular en el desarrollo a largo plazo. Se pueden obtener relaciones de la importancia que los países desarrollados asignan a esas acciones y compararlas con las correspondientes a los países latinoamericanos; se notarán grandes discrepancias y debe tenerse en cuenta que una de las explicaciones de la baja capacidad de desarrollo de estos países radica en las situaciones deficitarias actuales que se presentan en relación con estas actividades.

Se podría en consecuencia, visualizar la actividad del estado dentro del proceso de desarrollo como la dedicada, en forma permanente, al incremento de capacidades, al robustecimiento de la infraestructura sobre la cual se apoyan las actividades privadas que se desarrollan en medidas y direcciones distintas según se presenten condiciones variables internas o externas al proceso.

Cabe sin embargo destacar otra característica, muy común en nuestros países, relativa al impacto de actividades del estado en el desarrollo a corto plazo de sectores o regiones.

La extensión de la red de transportes, la electrificación de zonas, la eliminación de plagas, etc., dan resultados, a veces espectaculares, sobre el crecimiento económico a corto plazo y podría asegurarse que la política de inversiones y gastos públicos ha estado principalmente inspirada por estos hechos. Sin embargo una interpretación más aguda e integral de la función del estado en el proceso de desarrollo, obliga a considerar, en su verdadera importancia, las actividades de creación de

/infraestructura cuyos

infraestructura cuyos resultados son poco palpables en el corto plazo pero que constituyen un factor insustituíble para asegurar la persistencia secular del crecimiento.

Finalmente se debe distinguir un tipo de actividad que ha surgido como consecuencia del proceso de desarrollo mismo son las acciones que el estado ha tomado a su cargo para substituir a la actividad privada en la producción de bienes para el mercado. Estas actividades se concentran principalmente en el sector de industrias básicas.

La importancia para el desarrollo que tiene esta nueva forma de operar del estado es innecesario destacarla y se pueden citar ejemplos de la influencia decisiva que ha tenido esta política en el desarrollo de algunos países (Japón).

Finalmente es importante destacar las actividades directas del sector público, características de las funciones "clásicas" del estado. Estas son necesarias no sólo para el desarrollo sino para el funcionamiento de la comunidad.

En resumen, desde el punto de vista de la incidencia en el proceso de desarrollo económico pueden agruparse las actividades públicas en las siguientes categorías:

a) Actividades propias de la administración general

b) Actividades creadoras de capacidad de producción, de capacidad humana y del incremento del conocimiento de recursos naturales y técnicos.

c) Actividades de producción similares a las del sector privado.

Todas estas actividades, que sumadas dan por resultado un volumen de gasto público, influyen en la vida económica del país y por lo tanto en el proceso de desarrollo, pero sus incidencias son distintas pues mientras las primeras influyen principalmente a través de la cuantía del gasto, las dos últimas afectan al desarrollo a corto o largo plazo de una manera directa y tanto el nivel como la composición de esas actividades pueden en cierto sentido considerarse como requisitos de metas de producción.

5. <u>La actividad del estado y el desarrollo social</u>

Las actividades directas del estado en el campo del desarrollo social tienen una mayor incidencia que en el campo del desarrollo económico. Esta

/situación es

situación es facilmente comprensible debido a que el sector privado no siempre encuentra aliciente para llevar a cabo actividades en el campo social. Además estas acciones tienen características tales que han impulsado a los gobiernos a tomarlas bajo su control y realizarlas por sí mismos.

Sin entrar a definir los problemas del desarrollo social que serán objeto de otra parte del curso, consideramos conveniente destacar algunos aspectos interesantes de la programación de los servicios sociales que presta el gobierno.

a) En primer término cabe destacar que las metas que se adoptan para estas actividades no siempre pueden ser deducidas de los modelos de desarrollo económico pues no tienen una vinculación conocida con el crecimiento del producto por lo menos a corto plazo. Es claro que una vez cerrado el modelo los recursos destinados a estas actividades están compatibilizados con el esquema general de asignación de recursos, pero lo que se pone de manifiesto es que esta asignación no resulta de un requisito de la meta de crecimiento sino que depende de decisiones de política social del gobierno.

b) Ciertos servicios sociales como salud, educación primaria, las formas más económicas de provisión de aguas, deben suministrarse a la población sin tomar en consideración el nivel ni la tasa de crecimiento del ingreso. Esto significa que por el carácter esencial de esos servicios se los considera inelásticos al ingreso y por lo tanto deben crecer como lo hace la población, o la parte de la población que ellos sirven. No quiere decir esto que en el análisis retrospectivo no se observen correlaciones entre niveles de ingreso y grados de satisfacción de las necesidades de dichos servicios, pero ante un problema de programación prima el criterio de la inelasticidad antes mencionada para orientar la fijación de las metas.

c) Los déficit acumulados en estos servicios suelen ser muy considerables, de manera que en muchos casos la fijación de las metas estará más relacionada con la política de eliminación del déficit actual que con el aumento de las necesidades derivadas del crecimiento de la población.

/d) Los gastos

d) Los gastos del gobierno aplicados a estos servicios comprenden dos grandes categorías: los dedicados a la prestación del servicio y los dedicados a la ampliación de la capacidad de prestación de servicios; entre éstos se distinguen la creación de capital fijo, la formación de mano de obra calificada, etc.

Esta distinción es útil para plantear problemas de la programación de esos servicios. Se ha observado que la formulación de un programa de ampliación de la capacidad para reducir un déficit existente impone tal volumen de gastos de prestación que compromete una suma muy elevada de recursos públicos para atender a un solo servicio. De manera que la programación de los servicios aquí tratados debe plantearse con características distintas a las que determinan la programación de los gastos de capital para los sectores económicos, donde ocurre en general que el estado no toma a su cargo la operación de la actividad correspondiente. Si por ejemplo el sector público decide ampliar la extensión de las áreas bajo riego mediante la construcción de represas y ramales, una vez terminadas las obras las tierras colonizadas serán explotadas por entidades privadas o cooperativas pero de todas maneras distintas de las entidades públicas. La mayor producción que se obtenga devengará beneficios al estado pues aumentarán las recaudaciones impositivas y éste no tendrá gastos que realizar para la operación de esa actividad, salvo la conservación de las obras que pueden financiarse con los recaudos de los cánones de riego. La actividad del estado en casi todos los aspectos del campo social es distinta. El estado invierte creando capacidad para producir el servicio y luego debe prestarlo. La índole de estas actividades impone muchas veces que el servicio sea gratuito o que los ingresos que se obtengan no compensen los gastos de prestación y los beneficios que recibe el estado por mayores recaudaciones impositivas suelen demorarse un largo período.

Desde este punto de vista de la programación de las actividades del estado cobran importancia los recursos necesarios para prestar los servicios sociales en especial los de salud, educación, servicios urbanos, etc. Los programas de expansión de dichos servicios deben considerarse a la luz de la posibilidad de asignar los recursos suficientes para atender a la prestación.

/II. LA ORGANIZACION

II. LA ORGANIZACION DEL ESTADO

1. En las páginas anteriores se estableció que a los efectos de la programación de las actividades directas del gobierno se definía al sector público como productor de bienes y servicios y su tratamiento en los esquemas de programación es análogo al de los demás sectores económicos. Conviene analizar esta interpretación y observar las diferencias entre el sector público y los otros que componen la economía.

El criterio de clasificación de sectores económicos es el de agrupar las actividades que tienen por finalidad una producción relativamente homogénea. Se individualizan así el sector ganadero, el agrícola, el metalúrgico, transportes, etc. El grado de homogeneidad varía en forma inversa con el detalle de la agregación. Dentro de una clasificación como ésta no existía posibilidad de individualizar un sector público, pues las actividades directas del estado caerían dentro de otro sector o constituirán un sector por sí mismas de acuerdo con la homogeneidad de su producción. En otras palabras, el estado realiza actividades de muy diversa índole que en la generalidad de los casos podrían incluirse dentro de los sectores en que se divide la actividad económica de un país. En relación con los sectores sociales el panorama es el mismo aunque se puede observar una mayor participación de las actividades públicas dentro de cada sector.

Una característica que diferencia a las actividades públicas de las correspondientes a cualquier sector económico o social es la relativa a la organización que respalda a esas actividades. Mientras que los sectores económicos incluyen numerosas entidades productoras independientes entre sí y unidas, como se dijo, por la homogeneidad de su producción, el sector público, a pesar de la diversidad de sus acciones, presenta una organización definida; casi podríamos asimilarlo a una gran empresa productora de bienes y servicios, con una dirección que es mucho más centralizada que la que se observa en cualquier otro sector. Todas las diferentes actividades que lleva a cabo el sector público tienen una característica común, no en el grado de homogeneidad de su producción sino en cuanto son realizadas por una sola entidad, de organización muy compleja, pero en todo caso, definida. Las decisiones en esta institución están a cargo de pocas personas o, extremando el pensamiento, en manos del jefe del estado.

/2. La programación

2. La programación de las actividades del sector público tiene por lo tanto dos facetas interesantes de destacar. Por un lado se debe ordenar la acción pública para satisfacer los requisitos del desarrollo económico y social y por otro se debe programar la producción de esa entidad compleja atendiendo a las características que le impone su sistema organizativo, su sistema financiero, el grado de centralización o descentralización, las responsabilidades de cada organismo, etc.

Por otra parte la organización del sector público refleja la concepción del gobierno en relación a su intervención en el proceso de desarrollo. La existencia de muchas empresas públicas u organismos autónomos cada uno creado para resolver un problema determinado, o si esas actividades se llevan a cabo en organismos centralizados, ministerios, sujetos en mayor medida que los primeros a los controles fiscales y parlamentarios, revelan decisiones del gobierno inspiradas en experiencias sobre la eficiencia de cada tipo de organismo en el cumplimiento de sus tareas. Además para los fines de la programación del sector, las distintas organizaciones del mismo imponen procedimientos diferentes, tanto para la formulación como para la ejecución de planes. Conviene en consecuencia hacer una rápida revisión de los principales aspectos de la organización estatal.

3. Pueden distinguirse en primer término tres niveles administrativos: nacional, regional y local. Las características de los mismos dependen del tipo de constitución del país, variando principalmente el poder de decisión de cada nivel según sea ésta federal, unitaria o mixta. Desde el punto de vista de la programación del sector interesa definir las funciones de cada nivel, para lo que es necesario remitirse a cada país en particular, pero en general se admite una cierta especialización de funciones, aunque también es común observar duplicaciones. De todas maneras las funciones asignadas a cada nivel deben tener una estrecha correlación con los recursos con que cuentan y en este sentido suelen presentarse graves discrepancias. Sucede a veces que la asignación de funciones es puramente formal pues si un nivel administrativo no puede llevarlas a cabo por carecer de capacidad técnica o de recursos financieros, es substituído en el cumplimiento de esa tarea por otro nivel más capacitado. Problemas como éstos crean situaciones de hecho que pueden llegar a desvirtuar la asignación de funciones que prescribe la legislación y es necesario tenerlas en cuenta en la programación del sector.

/Dentro de

Dentro de cada sector los organismos que lo componen pueden ser centralizados o descentralizados. Los organismos centralizados son los ministerios, secretarías de estado, departamentos administrativos; los descentralizados son aquellos que si bien dependen de ministerios, por ejemplo, tienen una junta directiva que los rige, estatutos creados especialmente para ellos y mayor flexibilidad en el uso y administración de sus recursos. Suelen tener también recursos propios creados por ley u obtenidos como resultado de su explotación, no formando parte del tesoro nacional. En general estos organismos descentralizados tienen funciones bien definidas y en muchos casos fueron creados para enfrentar problemas determinados. Aspectos similares presentan las empresas públicas aunque para estas instituciones los controles fiscales y administrativos del poder central son menos rigurosos y en algunos casos inexistentes. Desarrollan funciones similares a las del sector privado, cuentan con patrimonio propio y sus sistemas contables no se rigen por los procedimientos del presupuesto sino que realizan balances al estilo de las unidades productivas privadas. Cabe destacar un tipo de organismo que existe en varios países latinoamericanos con características regionales pero no vinculado a los niveles administrativos sino con caracter autónomo. Estas corporaciones regionales toman a su cargo no un solo tipo de actividad como sucede con los organismos descentralizados antes citados sino que se ocupan de los numerosos problemas que afectan a un área determinada. En muchos casos cuentan con recursos que derivan de impuestos que recaudan directamente, o están financiados con aportes de los gobiernos locales y regionales o con ayuda nacional. Constituyen organismos sumamente importantes por su gran flexibilidad y dinamismo y en casos especiales cuentan con recursos muy cuantiosos.

La programación del sector público debe incluirlos, lo mismo que a las empresas y organismos autónomos de cualquier nivel, y una tarea fundamental consiste en un análisis detallado de las funciones de cada tipo de entidad, sus sistemas de financiamiento y los mecanismos de coordinación existentes.

/III. LAS RELACIONES

III. LAS RELACIONES DEL GASTO PUBLICO CON LAS VARIABLES MACROECONOMICAS

Hasta aquí hemos tratado al gasto público (G) como una manifestación de las actividades del sector público. Es la suma de todos los gastos que realizan en un año las entidades incluídas dentro del sector público. Estas entidades son: el gobierno general y los organismos que con distintos grados de autonomía forman el sector, empresas gubernamentales y empresas públicas. La inclusión de estas últimas dependerá, como ya se dijo, de los problemas concretos de organización de planeación, que se presenten en cada país.

Antes de establecer las relaciones de G con las otras variables macroeconómicas, conviene analizar cómo se presenta el gasto público en las cuentas sociales.

Analizaremos el sistema de cuentas que se detallan en el Yearbook of National Accounts Statistics. Dos son las que nos interesan: la cuenta de ingresos y gastos del gobierno general y la de composición de la formación bruta de capital fijo. En otras cuentas también aparecen componentes de G, pero en las dos mencionadas están reunidos todos esos componentes.

A efectos de ilustración se detallarán los datos correspondientes al Ecuador para el año 1958. De la cuenta del gobierno solamente describiremos la parte de los gastos.

ECUADOR: GASTOS DEL GOBIERNO GENERAL

(En millones de sucres)

		Año 1958
Gastos de:	Consumo	1.414
	Civil	1.088
	Defensa	326
Subsidios		12
Transferencias corrientes a las familias y a instituciones privadas sin fines de lucro		314
Transferenciaa corrientes al resto del mundo		16
Gastos corrientes		1.756

/ECUADOR: COMPOSICION

ECUADOR: COMPOSICION DE LA FORMACION BRUTA INTERNA DE CAPITAL FIJO, 1958

(En millones de sucres)

Formación de capital fijo	1.513
empresas privadas	946
empresas públicas) empresas gubernamentales)	60
gobierno general	507
Incremento de asistencia	256
empresas privadas	232
empresas públicas) empresas gubernamentales)	4
gobierno general	20
Formación bruta in erna de capital fijo	1.769

Si definimos al sector público compuesto del gobierno general y por las empresas públicas y gubernamentales podemos encontrar valores para G.

En primer término el gasto total que se puede obtener de esas dos cuentas es el siguiente:

	Millones de sucres
Gastos corrientes del gobierno general	1.756
Formación de capital fijo del gobierno general y de las empresas públicas y gubernamentales	567
Aumento de existencia del gobierno general y de las empresas públicas y gubernamentales	20
T o t a l	2.343

Sin embargo, este valor no comprende la totalidad del gasto que refleja la actividad del sector público. No incluye el gasto que las empresas públicas y gubernamentales realizan para financiar su operación, sino solamente el que corresponde a la ampliación del capital de dichas empresas. Este "gasto corriente" de las empresas suele tener gran importancia desde el punto de vista de la programación del sector, pues su

/posición relativa

posición relativa frente a los ingresos de explotación determinará el déficit o superávit de explotación de las empresas, lo que a su vez influye en la formación de recursos para inversión y en la asignación de recursos para las distintas actividades del sector.

Puede concluirse que un sistema de contabilidad social tal como el presentado no permite obtener un valor de G que satisfaga los requerimientos de la programación de las actividades del sector; para obtenerlo se necesitará una investigación especial que cuantifique el gasto de operación de las empresas que comprende el sector público.

A pesar de esta limitación, los resultados que arrojan las cuentas sociales son útiles para extraer conclusiones sobre la importancia de G en relación al producto, según el nivel de desarrollo de los países. En el cuadro siguiente se indica la relación porcentual entre el gasto de consumo del gobierno central y el producto nacional bruto en una serie de países clasificados en desarrollados, subdesarrollados latinoamericanos y subdesarrollados fuera del área.

GASTOS DE CONSUMO DEL GOBIERNO GENERAL EN PORCENTAJE DEL P.N.B., AÑO 1958

Países desarrollados		Países latinoamericanos		Países subdesarrollados fuera del área	
Australia	9,5	Argentina	13,6	Birmania	16,1
Bélgica	11,4	Brasil	11,7	Ghana	9,6
Canadá	14,6	Colombia	6,3	Grecia	13,6
Dinamarca	13,5	Costa Rica	12,1	India a/	8,1
Francia	14,3	Cuba	13,4	Irlanda	12,3
Países Bajos	14,2	Chile	9,6	Italia	12,6
N. Zelandia	11,8	Ecuador	9,1	Japón	10,5
Suecia	20,0	Guatemala	12,4	Filipinas	8,7
Reino Unido	16,8	Honduras	9,2	Portugal	11,2
Estados Unidos	18,9	México	4,1	U. Sudafricana	11,4
		Panamá	12,5		
		Perú	11,7		
		R. Dominicana	16,9		
		Venezuela	15,8		

Fuente: Yearbook of National Accounts Statistics, 1960.

a/ Referido al producto interno neto a costo de factores.

/Si se

Si se toma como base de comparación los promedios de los porcentajes para los grupos de países detallados en el cuadro, se obtiene:

Países desarrollados	14,5%
Países latinoamericanos	11,3%
Otros países subdesarrollados ...	13,0% a/

a/ Excluído India.

Si bien estos tipos de comparaciones encierran elementos de imprecisión en especial cuando se trata del gasto o parte del gasto público por las diferentes jurisdicciones del sector en los distintos países, llama la atención el bajo porcentaje de los países latinoamericanos. En términos teóricos, los servicios ocupan una posición más relevante en el producto en los países desarrollados que en los subdesarrollados y por lo menos parte de esa mayor propensión a consumir servicios se refleja en los gastos de consumo del gobierno, lo cual explicaría en cierto modo el mayor porcentaje que presentan los países desarrollados. Por otra parte, en el cuadro siguiente se muestra que esta posición relativa de la importancia de los gastos del sector en el producto se observa también considerando los gastos fiscales totales.

No es la oportunidad para determinar las causas que originan el hecho observado; éstas pueden estar relacionadas con la posibilidad de los países subdesarrolladas de constituir ingresos públicos crecientes y con altas elasticidades respecto al crecimiento del producto, pero cabe la consideración de la mayor importancia, por lo menos teórica, que tiene el gasto público en un país subdesarrollado que en los avanzados. Las grandes necesidades de capital básico y los déficit de prestación de servicios sociales son índices elocuentes que determinarían la urgencia de un aumento más que proporcional del gasto público en relación al incremento del producto.

Finalmente, cabe destacar que no existen investigaciones sistemáticas y comprensivas de las relaciones del gasto público con las otras variables macroeconómicas, si bien se tienen algunos indicadores de la importancia de este tipo de gasto en relación con el producto o de la inversión pública respecto al total de la formación de capital.

/Entre los

Entre los trabajos prácticos que incluye este curso se contempla una investigación al respecto. Se completará la discusión de este punto a la luz de los resultados que arroje esa investigación.

PARTICIPACION DE LA HACIENDA PUBLICA EN EL PRODUCTO NACIONAL BRUTO a/

A. Países con bajo ingreso	Años fiscales que terminan en	Gasto fiscal total como % de PNB (promedio del período)
Africa:		
Egipto	1954-56	21,12
Ghana	1952-58 b/	14,46
Asia:		
Birmania	1954-57	23,11
Ceilán	1954-57	21,20
Filipinas	1954-58 d/	10,35
India b/	1956-58	(A) 11,66
		(B) 9,20
Iraq	1953-57	25,71
Israel	1954-59 b/	29,61
Japón	1954/58	13,17
América Latina:		
Argentina	1953-58 d/	13,14
Brasil	1953-58 d/	(A) 10,29
		(B) 6,51 e/
Colombia	1953-57 c/	10,35
Costa Rica	1953-57	12,09
Chile	1953-58 c/	13,96
Ecuador	1952-57 c/	10,66
Guatemala	1953-57	14,87
Honduras	1952-57	9,47
México	1953-57	9,91
Panamá	1953-56	18,33
Perú	1953-56	14,48
Venezuela	1954-58 d/	16,31
Europa:		
España	1952-57 a/	12,45
Grecia	1952-57 c/	19,39
Turquía	1954-58	14,44
Promedio de países con bajo ingreso		16,09

a/ Del mismo período o del año calendario más próximo
b/ Cálculo del presupuesto corregido de 1958
c/ Ingreso nacional en vez de PNB
d/ Cálculo del presupuesto corregido de 1957-58
e/ Incluye pagos públicos de transferencia

(A) Gobierno central
(B) Gobiernos estatales y locales

/B. Países con

B. Países con alto ingreso	Años fiscales que terminan en	Gasto fiscal total como % del PNB (promedios del período)
América del Norte:		
Canadá	1953-58 a/	16,01
Estados Unidos	1954-57	(A) 16,64
		(B) 8,77
Europa:		
Alemania (República Federal)	1954-59	(A) 14,39
		(B) 11,97
Austria	1953-58 b/	27,15
Bélgica	1953-57	20,88
Dinamarca	1954-59 b/	17,47
Finlandia	1954-57	25,30
Francia	1953-57	21,61
Gran Bretaña	1954-59	27,32
Holanda	1954-58	22,30
Italia	1953-58 b/	19,61
Noruega	1953-58 b/	18,35
Suecia	1954-58 b/	22,75
Suiza	1954-57	(A) 7,33
		(B) 6,55
Oceanía:		
Australia	1954-58	(A) 17,44
		(B) 12,78
Nueva Zelandia	1953-58	22,41
Promedio de países con alto ingreso		22,31

Fuente: Recursos Financieros y Reales para el Desarrollo (John H. Adler).

a/ Cálculo del presupuesto corregido de 1957-58.
b/ Cálculo del presupuesto corregido de 1958.

(A) Gobierno central.
(B) Gobiernos estatales y locales.

Las clasificaciones del gasto público

El valor a asignar a una clasificación depende del uso que se quiera hacer de la misma. Una exposición detallada de los diversos tipos de clasificaciones más comunes se encuentra en el Manual de Clasificación de las Transacciones del Gobierno, publicado por Naciones Unidas. Desde el punto de vista de la programación del gasto público, interesa especialmente la presentación que implica la técnica del "performance budget".

/Habíamos definido

Habíamos definido el gasto público como la expresión monetaria de las acciones directas del estado o en otras palabras, como la expresión monetaria de la producción de bienes y servicios del sector público. En consecuencia, la técnica del presupuesto programa, que consiste, en esencia, en exponer los gastos públicos en función de las distintas actividades que lleva a cabo el sector, constituye el tipo de clasificación más conveniente para nuestros fines. Mediante esta técnica se individualizan los insumos y las producciones de cada actividad, se pueden obtener medidas de la eficiencia de operación y estimaciones de los requisitos necesarios cuando se varían los niveles a que se llevan esas actividades. La individualización y cuantificación de los recursos destinados a cada actividad proporcionan informaciones de inestimable valor para los planes y por otra parte, la determinación de los objetivos que se pretende lograr con esas acciones facilitan la conexión entre los programas sectoriales y los programas del sector público imprescindibles para armonizar un plan general de desarrollo y un plan del sector público.

Un presupuesto público elaborado según esta técnica constituye el programa anual de ejecución de un plan de metas de mediano o largo plazo. No significa esto que el presupuesto se transforme sencillamente en una parte alícuota del plan; los requisitos de formulación de un programa de ejecución son distintos a los de un plan de metas. En el primero deben detallarse con mayor exactitud los insumos físicos, de mano de obra, la localización, el financiamiento y todo un cúmulo de detalles que atañen directamente a la ejecución de los programas. El segundo se formula sobre bases más generales; se pone el énfasis en la orientación que se persigue y su interrelación con otros programas públicos o privados, y es revisable a la luz de la experiencia de su ejecución y de los cambios en las condiciones económicas o sociales que lo inspiraron.

El gasto público expresado según la técnica del "performance budget" facilita la selección de los gastos que se incluyen en un plan de inversiones públicas, según se explicará más adelante. También se expondrá la utilización de otros tipos de clasificaciones, en especial en la etapa del diagnóstico.

/IV. LA PROGRAMACION

IV. LA PROGRAMACION DEL DESARROLLO Y LA PROGRAMACION DEL GASTO PUBLICO

El gasto público considerado como variable macroeconómica, es el reflejo de la acción directa del sector público. Por lo tanto, vale repetirlo, aunque es obvio, cualquier variación que se suponga a la variable macroeconómica G (gasto público) en un modelo de desarrollo, implica un determinado volumen de actividades directas del sector público. Pero estas actividades se llevan a cabo porque, en último término, satisfacen necesidades o son requisitos de otras actividades sectoriales en el campo económico o social. No tiene sentido elevar el gasto público, si las acciones directas del estado son suficientes y están adecuadamente distribuídas, como tampoco es lógico elevar el gasto público más allá de la capacidad del sector para llevar a cabo las actividades que el gasto implica.

En consecuencia, desde el punto de vista de la programación del desarrollo económico y social, el gasto público está condicionado por los siguientes requisitos:

a) Requisitos derivados de la consideración del gasto público como variable macroeconómica;
b) Requisitos derivados de la capitalización de los sectores productivos y de la necesidad de prestación de servicios económicos para mantener una tasa dada de crecimiento;
c) Requisitos derivados de la prestación de servicios sociales en función de las metas de desarrollo social;
d) Requisitos derivados de las posibilidades reales de ejecución del mecanismo estatal.

Cabe entonces realizarse la pregunta: ¿Es autónomo G, tal como se lo considera en los modelos de programación global?

De acuerdo con lo anterior, el gasto público, o mejor dicho, el nivel del gasto público, no es autónomo desde un punto de vista teórico. Lo es en la práctica debido a que las necesidades que trata de satisfacer son muy grandes y no están suficientemente atendidas; además el estado - en especial en países subdesarrollados - puede ampliar su campo de actividad directa si la aceleración del proceso de desarrollo lo requiere, o puede aumentar los sueldos y salarios de sus empleados. El grado de autonomía

/se reduce

se reduce un tanto, si se toma en consideración la capacidad del sector público para realizar las actividades directas, que puede ser limitada no permitiendo más que un volumen de gastos determinados, de manera que no sería realista sobrepasar ese límite y se incurriría en pérdidas económicas si se sitúa el volumen de gastos muy por debajo de la capacidad ejecutiva del estado.

Hasta aquí se ha presentado de una manera implícita la programación del gasto público como un ordenamiento de las asignaciones de recursos financieros a las actividades directas del estado según requerimientos del desarrollo económico y social. En otras palabras, si se cuenta con un programa de desarrollo económico y con un programa de desarrollo social, el gasto público tendrá un nivel y una composición definida por esos programas y constituirá un requisito para el logro de los objetivos económicos y sociales.

Sin embargo, esta es una presentación simplista de la programación y la apreciación anterior se podría aplicar a cualquier sector de la economía. El proceso de planeación consiste en una serie de aproximaciones sucesivas entre las proyecciones globales y las posibilidades de los desarrollos sectoriales.

El sector público entra en ese juego de aproximaciones y en este sentido cobra significación la programación del gasto público.

Por otra parte, el sector público es una entidad bien definida con características singulares que la diferencian de los otros sectores de la economía. Fijadas las metas de producción de bienes y servicios de ese sector, debe programarse su acción, como si se tratara del programa de producción de una unidad productiva cualquiera. En consecuencia, la programación del sector público y por lo tanto la del gasto público, debe ir más allá de la fijación de metas compatibles con el proceso general de desarrollo y abarcar todos los aspectos de la ejecución a cargo de las entidades públicas. Este campo - programación de la ejecución de las actividades públicas - ofrece posibilidades inmensas al planeador del sector público y gran parte del curso estará dedicado a su análisis y discusión.

/V. LA PROGRAMACION

V. LA PROGRAMACION DE LA INVERSION PUBLICA

El objeto de esta parte del curso es el de discutir las técnicas de programación de la inversión pública. Los documentos básicos de información son: "El Plan de Inversiones Públicas de Colombia", "El Plan de Desarrollo de Bolivia" y el titulado "La Experiencia de los Grupos Asesores y los Problemas Prácticos del Desarrollo Económico". Este último contiene, en sus capítulos IV, V y VI, la síntesis de los temas que se expondrán en las conferencias y los dos primeros constituirán la base para el desarrollo de los seminarios.

Se ha estimado conveniente exponer sintéticamente algunos temas no detallados en el documento citado, pero que son fundamentales para la mayor comprensión del proceso de programación de las actividades públicas. Estos temas se refieren al contenido, condiciones y plazos de un plan de inversiones públicas y al mecanismo de programación.

1. El contenido de un plan de inversiones públicas

El planteamiento de la formulación de un plan de inversiones públicas implica, en primer término, la selección de las actividades del sector público que contendrá el plan. Varios son los criterios que pueden regir la selección y en los párrafos siguientes se comentarán los más relevantes.

1. La índole del plan significa incluir como mínimo a todas las actividades cuyos propósitos sean la formación de capital fijo. Esta puede destinarse a capitalizar sectores económicos, aumentar la capacidad de prestación de servicios a cargo del mismo sector, o a incrementar la disponibilidad de capital para las labores puramente administrativas del estado.

2. La discriminación de las actividades del sector y el análisis de los programas que lleva a cabo indican la existencia de estrechas vinculaciones o grados elevados de complementaridad entre los mismos. Ejemplos significativos se encuentran en las actividades relacionadas con la prestación de servicios. Si se considera el servicio de educación primaria, se notará la dificultad que presenta la formulación de un plan

/de construcciones

de construcciones escolares sin tomar en cuenta el programa de formación de maestros. Es difícil estimar la adquisición de equipos destinados a la extensión agrícola sin tomar un exacto conocimiento de todo el programa de extensión.

Casos semejantes se pueden encontrar también en relación a la prestación del servicio de salud, de manera que la labor de programación de estas inversiones requiere una tarea paralela de programación de ciertas actividades o gastos íntimamente ligados con la formación de capital. No habría inconveniente en incluir todas estas actividades conexas dentro del "Plan de Inversiones Públicas", que se constituiría así en un plan más general que comprendería la programación de las inversiones y de los gastos corrientes requeridos para asegurar un funcionamiento eficiente de esas actividades públicas.

3. Por otra parte, si se toma en consideración un concepto más amplio de la inversión, incluyendo dentro del mismo la formación de capacidad humana y la creación de capacidad productiva en todas sus formas, el volumen del gasto público total que comprendería un plan de inversiones se ampliaría considerablemente y solo dejarían de considerarse ciertos gastos relacionados con la labor administrativa pura del estado.

4. Como ya se había afirmado, un plan de inversiones públicas debe responder a los requerimientos de la programación del desarrollo económico y social. Las metas del desarrollo impondrán por lo tanto condiciones al volumen del gasto público. Sin embargo, es dable observar que el nivel de ciertos gastos tiene una vinculación directa con las metas, mientras que existen otros cuyo nivel permanece relativamente constante, cualquiera que sean las metas del programa general.

Es a todas luces conveniente poner el énfasis en la programación de esos primeros tipos de gastos, estudiándolos y proyectándolos con detalle, mientras que los segundos pueden ser tratados en forma global. Gran parte de los gastos indicados en los puntos anteriores presentan una estrecha correlación con las metas del plan de desarrollo económico y social, de manera que este último criterio los comprendería, con excepción tal vez de la adquisición del equipo destinado a las labores puramente administrativas del estado.

La decisión sobre el contenido del plan dependerá, como es evidente,

/del caso

del caso particular que se trate, y resultará de la aplicación de los criterios antes expuestos, pero en todos los casos no debe perderse de vista el fin último que se persigue con la programación de estas actividades públicas mejorar su eficiencia, asegurar el buen funcionamiento del capital instalado y aumentar el rendimiento de la acción estatal.

2. Las condiciones de un plan de inversiones públicas

El sector público tiene un papel que cumplir dentro del proceso de desarrollo económico y social, determinado por los requerimientos que le solicitan los programas sectoriales. Estos imponen un comportamiento a las actividades del sector, es decir, las metas de producción y las metas sociales condicionan la estructura del plan de inversiones y gastos del estado.

La programación del sector toma en cuenta esas condiciones, analiza la posibilidad de cumplirlas y ordena en consecuencia la actividad pública y la asignación de recursos públicos, tomando en cuenta además los requisitos de complementaridad que deben existir entre los programas. Esta situación es análoga para cualquier sector de la economía.

Interesa especialmente destacar las condiciones derivadas de los problemas propios de programación del sector.

En primer término, el plan debe constituirse en la manifestación de un proceso de programación de las actividades públicas. En la práctica y para fines del ordenamiento del gasto público en función de metas, es más importante la existencia de un proceso de programación que la formación de un documento donde se detallan los niveles de producción en cada actividad pública. El proceso de programación consiste en una labor contínua y permanente de análisis de los problemas que enfrenta el sector, de las posibilidades de solucionarlos, de experimentar sobre la ejecución de programas, de evaluar los resultados obtenidos, etc. En América Latina son numerosos los planes de inversión o de aspectos parciales de la inversión pública que se han formulado, sin la existencia de un proceso de programación y en la mayoría de los casos dichos planes no se han realizado, quedando en la etapa de las formulaciones. Un plan concebido en esta forma

/tiene que

tiene que hacer concesiones al proceso de programación, contendrá los defectos inherentes al proceso mismo, pero a su vez constituye un factor que tiende al establecimiento y al perfeccionamiento de ese proceso.

Por otra parte, todo plan debe ser compatible con la capacidad de ejecución del mecanismo encargado de llevarlo a cabo. La eficiencia del mecanismo ejecutor condiciona las metas y los plazos de un plan. El plan teóricamente mejor estructurado, asentado sobre un mecanismo ineficiente, puede resultar en un aumento de la ineficiencia del mecanismo. Si por ejemplo se da el caso de un organismo de inversión vial, cuyos recursos financieros, técnicos, de equipo, etc., son insuficientes para cumplir la labor a su cargo, traduciéndose esta incompatibilidad en altos costos, plazos de ejecución demasiado largos y en general en pérdidas económicas y de rendimiento, la aplicación a ese mecanismo de un plan vial que no contemple su actual situación, sino solamente los requisitos teóricos de la programación vial, agravará las pérdidas de rendimiento, elevará los costos y aumentará aun más los plazos de ejecución. El plan debe contener los elementos necesarios que mejoren la capacidad operativa de la institución o mecanismo que debe llevarlo a cabo. Esta condición implicará una estructuración especial del plan. Tomando el caso anterior, las prioridades no se elegirán en función solamente de la relación beneficio-costos de las obras y realizaciones que incluye el plan, sino también tomando en cuenta la necesidad de descargar al mecanismo ejecutor de un volumen de compromisos superior a su capacidad, acelerando por ejemplo la ejecución de las obras de arrastre y postergando la iniciación de nuevas.

3. El plazo de un plan de inversiones públicas

Generalmente se acepta un plazo único para delimitar un plan de inversiones públicas. Se presentan así planes trienales, cuatrienales, quiquenales, etc., donde se describen las metas a alcanzar en esos períodos para cada una de las actividades que comprende el plan y se detallan los recursos financieros, físicos, de mano de obra, etc., necesarios para el logro de esas metas. Más aún, existen leyes en varios

/países que

países que prescriben los plazos que debe abarcar un plan, la Ley 19 de 1958 de Colombia es un ejemplo donde se establece un período cuatrienial para los planes de inversiones públicas que debe realizar el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación.

Nos interesa analizar el problema que plantea la fijación de un plazo para el plan desde el punto de vista de su técnica de formulación y tomando en consideración el proceso de programación mismo.

Cada actividad del sector público tiene características propias que imponen condiciones a la fijación de un plazo de programación. Estas características dependen del período de maduración de la inversión, del tiempo de gestación de actividades complementarias, del período de proyección de las variables que definen las necesidades que trata de satisfacer la actividad, etc.

Un programa de ampliación del servicio eléctrico mediante obras hidroeléctricas requerirá un plazo no menor al del período de construcción de las obras y por otra parte algunas proyecciones que incluya el programa, por ejemplo, la extensión paulatina de la red de transmisión y distribución abarcará plazos aún mayores.

Las acciones en materia de educación, si bien comprenden obras de corto período de ejecución, requieren programarse según metas a plazos prolongados para que contemplen los movimientos demográficos que son generalmente lentos. Además, en el caso particular de la educación primaria, habrá que combinar los plazos requeridos por la ejecución de escuelas, comúnmente cortos, con los plazos necesarios para la formación de maestros, que oscilan alrededor de cuatro años.

Estos ejemplos permiten visualizar los diferentes plazos que deben aplicarse a cada actividad del sector. No conviene por lo tanto ceñirse a un plazo único en la tarea de programación. El plan de inversiones públicas puede no tener un plazo definido, sino que un plan, como manifestación de un proceso de programación contendrá para cada actividad el plazo más conveniente.

Cabe destacar que a medida que se prolonga el plazo de programación adquieren más importancia los factores de incertidumbre, de manera que la formulación detallada de los programas de ejecución de las obras y realizaciones deberá hacerse a plazos más cortos para poder cuantificar con precisión los insumos que requieren.

/En este

En este sentido es posible hablar de plazos más o menos definidos para un plan en su conjunto, aunque deben tenerse en consideración los distintos períodos de ejecución de las obras que comprenden las diferentes actividades.

Finalmente, debe tenerse perfectamente detallado el programa de ejecución inmediato, que se vincula con la formulación del presupuesto público, por medio del cual se provee a cada entidad ejecutora de los recursos financieros necesarios para cumplir con un volumen determinado de realizaciones durante la vigencia fiscal.

Se conciben, por lo tanto, varios plazos para la programación de cada actividad, que suelen ser diferentes para cada una de ellas:

a) Un plazo que contemple la orientación del programa, las metas generales, la política que lo inspira y una reseña de las realizaciones que comprende;

b) Un plazo - más corto que el anterior - vinculado estrechamente al período de maduración de las realizaciones, y

c) Un plazo que contempla los problemas de ejecución inmediata.

A los efectos de presentación, no existe inconveniente en realizar un corte a un plazo fijo, cuatro, cinco o seis años, y describir los resultados que se lograrán en cada una de las actividades del plan, pero este período no debe constituirse en un elemento que limite los análisis y procedimientos técnicos de la programación de esas actividades.

4. El mecanismo de programación de la inversión pública

La organización de la programación de la inversión pública está contenida dentro de la organización de la programación general; no subsiste independientemente. Sin embargo, tratándose de un sector que tiene una unidad administrativa que lo diferencia de los demás sectores de la economía, esta organización adquiere ciertas características propias que conviene destacar.

Las funciones que se distinguen claramente para cualquier tipo de organización de la programación de la inversión pública son las siguientes:

/a) funciones de

a) funciones de decisión;

b) funciones de programación propiamente dicha;

c) funciones de ejecución.

Las primeras están concentradas en los organismos políticos del estado. Las funciones de programación se cumplen a distintos niveles: centralizado (juntas centrales), regional (oficinas departamentales o provinciales), sectorial (oficinas ministeriales). Las funciones de ejecución son también cumplidas por instituciones de tipo regional y sectorial.

En algunos de nuestros países existen organismos con funciones de programación, es decir, instituciones que se intercalan entre las que realizan las labores de ejecución de acuerdo con las decisiones que toman los organismos de tipo político. Sin embargo, la existencia de tales organismos no asegura la existencia, ni menos la eficaciencia, de un mecanismo de programación. El funcionamiento de este mecanismo requiere una serie de interacciones entre esos tipos de organismos que es difícil concebir se produzcan por la mera creación de oficinas centrales y sectoriales de planeación. La condición necesaria mínima de funcionamiento del mecanismo radica en la existencia de un flujo sistemático y permanente de información entre los tres tipos de organismos citados, de manera que cada uno cumpla sus funciones tomando en consideración no solamente sus propios problemas, sino el resultado de los análisis y las opiniones de los otros.

La ejecución de un programa vial, por ejemplo, estará condicionada por los problemas propios de la construcción de carreteras, por las necesidades de complementaridad con otros planes, por los criterios de asignación de recursos determinados por el programador y por las decisiones generales adoptadas en relación con el desarrollo nacional, regional y del sector transporte. A su vez, es fácil imaginar que las decisiones más generales que adopten los organismos políticos estarán también condicionadas por los problemas que presenta la ejecución.

Por lo tanto, un mecanismo funcionará en la medida en que exista la posibilidad de llevar a la práctica estos "acondicionamientos" para lo cual una corriente sistemática de información es indispensable. Este sistema de información debe complementarse con otro relativo al control de

/las responsabilidades

las responsabilidades de cada organismo que se realiza en sentido descendente desde los máximos niveles jerárquicos hacia los mínimos para asegurar el cumplimiento de las decisiones, y con otro sistema que asegure la coordinación de los distintos programas, pero estos dos últimos necesitarán del sistema de información antes citado para poder funcionar.

La creación de un sistema de información es el primer paso para la puesta en marcha de un mecanismo de programación. Se necesita lógicamente disponer de técnicas de planeación, que son distintas para el organismo central y para los organismos sectoriales, pero esas técnicas no pueden sustentarse por sí mismas sin el apoyo de un amplio conocimiento de los problemas que enfrenta cada institución y que afectan a cada actividad del sector. Se verá más adelante que la instalación del sistema de información es indispensable para la etapa del diagnóstico y que el proceso de la programación comienza cuando se realizan las primeras tareas de recopilación de informaciones.

VI. LA EVOLUCION DEL NIVEL DE LA INVERSION PUBLICA

Una rápida apreciación de la evolución del nivel de la inversión pública puede obtenerse partiendo de la consideración de que en un país en desarrollo la dotación de capital social básico por habitante debe crecer, para asegurar tanto una mayor oferta de servicios sociales, como facilidades para el desenvolvimiento del proceso productivo.

Como la inversión pública considerada en su más amplia expresión comprende el capital social básico, la comparación en un período de la tasa de crecimiento de la población y de la tasa de crecimiento del capital social básico instalado permitirá apreciar en cuánto aumenta o disminuye la dotación de este tipo de capital por persona.

Sin embargo, esta relación aparentemente simple envuelve difíciles problemas de medición y aun de interpretación. Para obtener la tasa de crecimiento del capital social básico se debe conocer para cada año del período la inversión bruta fija, la inversión neta fija y el capital instalado a principios del período. El cuociente entre la inversión neta fija y el capital instalado da la tasa de crecimiento de éste,

/siempre que

siempre que los gastos públicos para conservación y mantenimiento sean lo suficientemente elevados como para atender la depreciación del capital. Este dato es en general muy difícil de obtener, pues en las apropiaciones presupuestarias no se le discrimina, sino que se presenta conjuntamente con reparaciones, adiciones y mejoras. Además, la cuantía del capital instalado perteneciente al sector público no siempre se cuenta entre los datos estadísticos comunes de los países latinoamericanos y menos una serie correspondiente a un período lo suficientemente largo como para que la medición de la tasa de crecimiento tenga validez práctica. Por otra parte, para juzgar con precisión la posición relativa de ambas tasas de crecimiento se debe contar con un tercer elemento que es la dotación de capital social básico, en el primer año del período de análisis. Si ésta presenta deficiencias más o menos pronunciadas en dicho año la tasa de crecimiento del capital deberá ser mayor que la de la población, para cubrir el déficit inicial y atender el aumento demográfico. La dificultad reside en una determinación precisa de esa deficiencia inicial, que debe hacerse sobre la base de patrones de medidas teóricas o por comparaciones internacionales.

Una manera menos precisa para enjuiciar el nivel de la inversión pública pero que puede dar resultados prácticos, es el análisis comparativo del monto de la inversión pública bruta fija per cápita en un período y para varios países. Esta relación no significa el crecimiento del capital social básico por habitante, como sería menester utilizar, sino una medida del esfuerzo de capitalización por habitante en esos países.

Este análisis revela que en el quinquenio 1954-58 Colombia ha tenido, en promedio, un nivel de inversión pública per cápita inferior en un 15,0 por ciento al promedio de América Latina. Si se considera que el ingreso bruto interno per cápita de toda el área y el de Colombia fueron muy semejantes en ese período, y que el conjunto de países latinoamericanos no presenta un cuadro satisfactorio en cuanto a la dotación de capital social básico, no cabe duda que la inversión pública colombiana ha sido baja, aún en el ámbito del área. Corrobora esta deducción el hecho de que el coeficiente de inversión pública - es decir la relación entre el monto de la inversión pública bruta fija y el producto bruto

/interno - sea

interno - sea más bajo en Colombia que para América Latina en el período 1954-58, mientras que el coeficiente de inversión bruta fija total sea prácticamente el mismo para el área que para dicho país. Es decir que Colombia, de sus recursos disponibles para inversión, ha dedicado una proporción menor que el promedio de América Latina, a la formación de capital social básico.

Cabe, dentro de estos lineamientos, realizar análisis semejantes a los enunciados por sectores de actividad de la inversión pública y obtener así una apreciación del nivel de la inversión en cada aspecto individual y por la reunión de éstos, del total de la misma.

Para analizar así las actividades cuya demanda de servicios está ligada a la población - como son los servicios culturales y sociales, la vivienda, los servicios sanitarios, etc. - se puede proceder nuevamente a la comparación entre la tasa de aumento del capital instalado y la tasa de crecimiento de la población, y deducir la conveniencia de aumentar o no el ritmo de capitalización, previo análisis de la dotación de capital por habitante, en el año base del período, en consideración y en el entendimiento de que el volumen de producción de servicios está en proporción al capital total instalado.

Esta forma de operar tiene los inconvenientes señalados anteriormente relativos al conocimiento estadístico del stock de capital, y la división entre inversión neta y bruta, de manera que para obviar esos inconvenientes se puede recurrir nuevamente a las comparaciones internacionales o a la evolución histórica de ciertos índices que permitan una apreciación aproximada del nivel de la inversión de dichos sectores.

Los índices más usuales son aquellos que relacionan una unidad que caracteriza al capital instalado en un servicio, con los habitantes del país o los usuarios de esos servicios. Se tienen así el número de camas de los hospitales generales por cada mil habitantes; el número de aulas de escuelas primarias y el número de jóvenes en edad escolar; el número de habitantes servidos con instalaciones sanitarias urbanas y el número total de habitantes urbanos, etc.

Como se dijo, la evolución histórica de estos tipos de índices muestra aproximadamente la evolución del servicio y su posibilidad de satisfacer la demanda, salvo consideraciones sobre los aspectos de

/organización interna

organización interna en la administración de los mismos que puedan modificar sustancialmente el rendimiento y productividad de esas actividades.

Estos análisis de los aspectos sectoriales de la inversión pública pueden complementarse relacionando el gasto anual que realizan diversos países en la capitalización de los servicios en cuestión. Una comparación de este tipo - aunque entraña algunos problemas de uniformidad de clasificación y de criterio - es útil para mostrar el esfuerzo que realizan países semejantes en la solución de los mismos problemas y da ciertas pautas para la elección de los objetivos de un programa de inversiones.

Una complicación adicional se produce cuando el sector público comparte con el sector privado la prestación de un servicio y más aún, si esta coparticipación no está delimitada de acuerdo con una clasificación del servicio en que puedan claramente definirse distintos aspectos del mismo, como podrían ser, dentro del sanitario, los aspectos preventivos y los curativos o asistenciales.

En estos casos muy comunes de la coparticipación entre el sector privado y el público en la prestación de un servicio, se pueden realizar análisis comparativos semejantes a los anteriormente indicados entre el crecimiento del capital instalado y el crecimiento del elemento de referencia elegido - en este caso la población - para obtener en primera aproximación un juicio sobre el nivel de inversión.

Si éste resulta satisfactorio, aún atendiendo a la reducción de los déficit que se presentan en los años iniciales del período, se puede convenir en conceptuar aceptable el nivel de la inversión; pero si la comparación de ambas tasas demuestra que el ritmo de capitalización es menor que el crecimiento de la población, será necesario proceder a otros análisis para finalmente determinar no sólo un criterio para juzgar el nivel de la inversión, sino para establecer la forma de operar para la solución de la situación planteada.

Se debe, en consecuencia, estudiar la participación relativa de ambos sectores para ver si alguno de ellos determinó el deterioro del ritmo de capitalización, o si fueron ambos a la vez. Al mismo tiempo, conviene estudiar si las condiciones económicas no han provocado un

/cambio en

cambio en la rentabilidad de la actividad que no fomenta el interés del sector privado, o si por el amplio grado de complementaridad de las inversiones que realizan ambos sectores, la disminución en el ritmo de capitalización de uno afectó la actividad del otro.

Estos análisis permitirán obtener una apreciación sobre la actividad inversora del estado en el sector en cuestión, aunque la precisión del juicio sea más discutible en este caso que en los planteados anteriormente.

El estado realiza por sí mismo, o a través de empresas o instituciones públicas descentralizadas, inversiones en sectores de la actividad económica que están directamente relacionadas con el proceso productivo, como el agrícola, industrial, minero, energético, transportes, comunicaciones, etc. En estos sectores la importancia de la participación del estado como creador de capital es, en general, menor que en los que se relacionan con servicios de tipo social, y por otra parte, la demanda de bienes y servicios de aquéllos no tiene la misma estrecha vinculación con la población que en los últimos sectores mencionados. Por lo tanto, las relaciones a plantear para enjuiciar el nivel de la inversión pública deben modificarse y adecuarse a estas otras condiciones. Más aún, en estos casos suelen presentarse inversiones indivisibles en unidades pequeñas que puedan adicionarse de manera que la medición por medio de la comparación de tasas de crecimiento puede llevar a erróneos resultados.

Existen para algunos de estos sectores indicadores generales del grado de capitalización, como por ejemplo, la densidad de carreteras medida en relación con el área del país o región; el número de kilowatios instalados por persona activa. Pero en términos generales aparece más conveniente para juzgar el grado de capitalización y el nivel de inversión, un análisis del sector donde se estudie la evolución del mismo, su influencia sobre el desarrollo, el rendimiento del proceso productivo, los déficit de producción, etc., propios de los estudios sectoriales que son comunes en la formulación de un programa general de desarrollo.

Una consideración especial merecen los gastos de inversión dedicados al mantenimiento del capital. Se observa una tendencia en el sector público a descuidar este tipo de gasto y ocuparse con mayor intensidad de la creación de nuevas unidades de capital. Como por otra parte ya se indicó que resulta difícil individualizar los gastos de reposición, se estima

/conveniente, para

conveniente, para obtener una apreciación acertada del nivel de inversión, estudiar con cuidado el mantenimiento del capital instalado.

VII. LAS CONDICIONES QUE IMPONEN A LA ASIGNACION DE RECURSOS LA CONTINUACION DE LOS PROYECTOS EN EJECUCION, LA CONSERVACION DEL CAPITAL INSTALADO Y EL SISTEMA DE FINANCIAMIENTO

Se presentará en los párrafos siguientes un ejemplo teórico para mostrar la influencia que sobre la asignación de recursos de un plan que abarca el período 1962-65 tienen

a) la continuación de los proyectos en ejecución y la conservación del capital instalado; y

b) el sistema de financiamiento.

A tal efecto se supone que se tiene para el año del análisis - 1961 - las inversiones públicas clasificadas según los siguientes agregados:

Servicios generales
Servicios económicos
Servicios sociales
Servicios comunales
Otros

Se conoce además el capital instalado sujeto a depreciación correspondiente a cada rubro de la clasificación.

Las condiciones que impone la continuación de los proyectos en ejecución y la conservación del capital instalado en la asignación de recursos futuros, hasta 1965, se muestra en el cuadro siguiente.

/COMPROMISOS FINANCIEROS

COMPROMISOS FINANCIEROS DERIVADOS DE LA CONTINUACION DE LOS PROYECTOS EN EJECUCION Y DE LA CONSERVACION DEL CAPITAL

	Presupuesto total de los proyectos en ejecución	Invertido al 31 de diciembre de 1960	Inversiones previstas, 1961	Compromisos futuros del Plan			
				1962	1963	1964	1965
Servicios generales			40	42	12	12	12
Proyectos en ejecución	200	140	30	30	--	--	--
Conservación			10	12	12	12	12
Servicios económicos			250	155	135	75	55
Proyectos en ejecución	800	400	200	100	80	20	--
Conservación			50	55	55	55	55
Servicios sociales			120	92	52	22	22
Proyectos en ejecución	400	200	100	70	30	--	--
Conservación			20	22	22	22	22
Servicios comunales			180	93	72	33	33
Proyectos en ejecución	500	250	150	60	40	--	--
Conservación			30	33	33	33	33
Otros			30	11	11	11	11
Proyectos en ejecución	100	80	20	--	--	--	--
Conservación			10	11	11	11	11
Total de recursos comprometidos			620	393	283	153	133
Recursos totales del Plan				650	680	720	760
Recursos disponibles				257	397	567	627

En la primera columna se consignan los presupuestos totales de los proyectos en ejecución en 1961. Las diferencias entre los valores de la primera y segunda columna indican el monto de recursos financieros necesarios a partir de 1961, para concluir los proyectos en ejecución.

La distribución anual de estos recursos se supone realizada sobre la base de los programas de ejecución de los contratistas o de las entidades ejecutoras para las "obras por administración".

/Las cifras

Las cifras correspondientes a conservación para el período 1962-65 muestran un incremento respecto a las de 1961, derivado de la necesidad de atender al capital que se termine de instalar en este último año y para mejorar las asignaciones que se suponen son deficientes.

Como podrá inferirse, los recursos financieros consignados para el período 1962-65 constituirán compromisos ineludibles que afecten la asignación de recursos del plan que se formule, si se parte de un sistema de prioridades que dé preferencia a la terminación de los proyectos en ejecución y a la conservación adecuada del capital instalado y relegue a segundo término la iniciación de nuevos proyectos.

En consecuencia, los recursos que quedarán disponibles para iniciar proyectos nuevos serán los indicados en la última fila del cuadro y sobre esos montos se podrá estructurar el plan que permita, por ejemplo, cambiar la composición porcentual que en 1961 presentan las inversiones, si esto es conveniente al proceso de desarrollo económico del país. Para obtener los valores de la última fila se ha supuesto que los recursos anuales a dstinar a la inversión pública durante el período 1962-65 crecerán a una tasa acumulativa del 5 por ciento sobre los de 1961; a estos valores se les descuentan los recursos comprometidos, obteniéndose los disponibles.

El sistema de financiamiento impone también condiciones a la asignación de recursos. Los impuestos con afectación específica, los recursos propios de las entidades descentralizadas, los créditos obtenidos para proyectos determinados, los empréstitos internos con destinación a ciertas actividades, etc., constituyen factores que conspiran contra la flexibilidad para operar un cambio de composición de las inversiones. Estos factores de rigidez se deben agregar a los indicados en el cuadro anterior para obtener la totalidad de recursos que están afectados a actividades determinadas, sin que se tenga en consideración las prioridades del plan.

En el cuadro siguiente se indican los recursos que deben asignarse a cada servicio según el sistema de financiamiento vigente.

/RECURSOS AFECTADOS

RECURSOS AFECTADOS SEGUN EL SISTEMA DE FINANCIAMIENTO VIGENTE

	1961	1962	1963	1964	1965
Servicios generales	--	--	--	--	--
Servicios económicos	70,0	73,5	77,0	81,0	85,0
Servicios sociales	30,0	31,5	33,0	34,5	36,0
Servicios comunales	80,0	84,0	88,0	92,0	97,0
Otros	--	--	--	--	--
Total de recursos comprometidos	180,0	189,0	198,0	207,6	218,0
Recursos totales del Plan	620,0	650,0	860,0	720,0	760,0
Recursos sin asignar		461,0	482,0	512,5	542,0

Se ha supuesto que para los servicios generales y para el rubro "Otros" la legislación no establece recursos específicos. Para los restantes servicios los recursos afectados crecen al 5 por ciento anual a partir de 1961. En la última fila se muestran los recursos anuales no afectados a ninguna actividad específica, libres para distribuirse según el esquema de prioridades del plan.

Los recursos comprometidos tomando en cuenta la influencia conjunta de los proyectos en ejecución, la conservación del capital instalado y el sistema de financiamiento se detallan en el cuadro que se inserta a continuación.

TOTAL DE RECURSOS FINANCIEROS AFECTADOS

	1961	1962	1963	1964	1965
Servicios generales	40,0	42,0	12,0	12,0	12,0
Servicios económicos	250,0	155,0	135,0	81,0	85,0
Servicios sociales	120,0	92,0	52,0	34,5	36,0
Servicios comunales	180,0	93,0	88,0	92,0	97,0
Otros	30,0	11,0	11,0	11,0	11,0
Total recursos afectados	620,0	393,0	298,0	229,5	241,0
Recursos totales del Plan	620,0	650,0	680,0	720,0	760,0
Recursos no afectados	--	257,0	382,0	490,0	519,0

/La construcción

La construcción de este cuadro se realiza consignando para cada servicio el mayor de los recursos afectados detallados en los dos cuadros anteriores.

Se tienen así estimados los montos disponibles para producir los cambios que se consideren convenientes en la composición de la inversión. Este ejemplo teórico es representativo de la situación de los países que tienen por un lado muchas instituciones autónomas con recursos propios; por otro, los que hayan sufrido una reducción de sus recursos financieros aplicables a inversión, con la consiguiente prolongación de los períodos de ejecución de las obras.

El ejemplo se ha reducido al estudio de la influencia de los proyectos de inversión en ejecución, pero no habría ningún inconveniente en agregar otros tipos de gastos que se incluyen en un programa de inversiones, como los relativos a la formación de maestros, campañas de fomento agrícola y ganadero, etc., que también requerirán un mínimo de recursos futuros para su continuación.

Por otra parte, no habría mayor dificultad en hacer el mismo análisis referido a una clasificación distinta a la adoptada. Es muy útil hacer este estudio para cada institución de las comprendidas en el plan.

Finalmente, cabe señalar otro factor de rigidez que afecta la asignación de recursos de un plan. Se trata de la capacidad operativa de las instituciones ejecutoras. Como ya se ha indicado en las clases, resulta difícil llegar a una cuantificación precisa de dicha capacidad, pero una apreciación aproximada de la misma influirá en la asignación de recursos, ya que constituirá una pérdida económica tanto al aumentar los recursos más allá de la posibilidad de aplicación de los mismos, como al asignar recursos inferiores a la capacidad existente.

/VIII. EL CONTROL

VIII. EL CONTROL, AJUSTE Y REVISION DEL PLAN

1. La programación de la inversión pública como labor permanente y contínua

Las consideraciones y análisis llevados a cabo en los puntos anteriores están dirigidos a la formulación de un primer plan de inversiones a mediano plazo. En la medida en que el proceso de programación se consolide dentro de las labores normales de la administración pública, gran parte de los estudios que se detallaron no serán necesarios o mejor dicho, no tendrán el carácter de extraordinarios que revisten cuando se trata de poner en funcionamiento un mecanismo e iniciar un proceso.

Es muy conocida la condición de permanencia y continuidad inherente al proceso de programación. No tiene sentido la formulación de un plan, la enunciación de objetivos y medios como tarea excepcional seguida de una etapa de realización que abarque el período de proyección. Tal forma de operar se opone a la concepción de un programa como herramienta para mejorar las decisiones de política económica y elevar los rendimientos de la actividad pública.

El plan debe estar constantemente en revisión, mejorando los antecedentes estadísticos, promoviendo la adopción de técnicas más depuradas para el análisis y la programación, estudiándose las condiciones cambiantes de la economía, revisándose los criterios de prioridades, analizándose los rendimientos en la ejecución, etc.

La forma práctica que generalmente se adopta para establecer estas condiciones de permanencia y continuidad, es la de formular cada año un nuevo plan que avance un año en el período de proyección y revise las estimaciones de los años comprendidos en el plan anterior. El antecedente principal para esta revisión lo constituye ese mismo plan anterior, en relación con los problemas surgidos durante su ejecución y los estudios de tipo macroeconómico y análisis de los problemas del desarrollo que determinarán el nuevo marco general de referencia para la programación a mediano plazo.

2. El control de la ejecución del plan

Ya se había dicho que el primer año de un plan constituye la etapa de ejecución a corto plazo de un programa de metas a mediano plazo.

/Por otra

Por otra parte, en este primer año se requiere que los programas y proyectos - tanto los incluídos como los no incluídos en el presupuesto público - presenten una serie de detalles que son propios de las tareas de ejecución, como la determinación precisa del volumen de realización, la cuantificación precisa de los insumos financieros y físicos, los costos unitarios de los distintos items que componen el proyecto, etc.

Sobre las diferentes operaciones que implican llevar a cabo estos programas y proyectos se aplican distintas clases de controles.

Los controles que interesan son los propios de la oficina de presupuestos y los que deben ejercer las oficinas de planeación. Existen también los que realiza la Contraloría General del tipo de auditoría que se comentarán sintéticamente al final de este punto.

a) El objetivo del control

El primer problema que interesa discutir relativo al control de la ejecución de un plan de inversiones es el que deriva del objetivo mismo de tal operación. En otras palabras, qué elementos de juicio y qué datos debe suministrar el control.

Un plan de inversiones a mediano plazo constituye una unidad en sí misma; la discriminación anual no significa que un plan resulte de la suma de estimaciones anuales, sino que las cifras correspondientes de cada año deben estructurarse de acuerdo a decisiones, órdenes de prioridades y consideraciones de flexibilidad, para todo el período. De manera que el control de ejecución que se realiza en el primer año del plan debe ser enmarcado dentro del cuadro de mediano plazo y al mismo tiempo ese control - además de una medida del desarrollo de las tareas de ejecución - debe proporcionar una evaluación de las posibilidades de cumplimiento de metas del plan en el período de proyección, a la luz de la experiencia de lo que ocurre en el primer año del período. Si, como se dijo, el principal antecedente para la revisión de un plan es el plan existente, cuyo primer año se controla, este control debe tender a proporcionar los elementos que determinen las modificaciones a introducir.

Se pueden individualizar así dos aspectos de la tarea de control. El relativo a una comparación, tal vez mecánica, de las metas de ejecución del primer año con los logros efectivos, y el relacionado con la

/evaluación de

evaluación de la ejecución para extraer los elementos de juicio necesarios para la revisión.

Tómese, por ejemplo, el caso de un proyecto de forestación que implique la plantación de árboles en cantidades crecientes a partir del primer año del plan. En este año se plantarán tres mil árboles y luego cantidades que se duplicaran anualmente hasta llegar a un total, en cuatro años, de 45.000 árboles.

Para ejecutar este proyecto se deberá, entre otras cosas, preparar terrenos y disponer de las estacas necesarias en cada año. Si por cualquier dificultad surgida en el primer año en la provisión de estacas, se logran plantar solamente 1.500 árboles, ésto no significa la reducción proporcional de las metas en el período del plan.

La provisión de estacas en este primer año puede haber fallado por causas corregibles totalmente o en parte, de manera que la revisión del proyecto no dependerá tanto de lo que sucedió en este año, sino de las nuevas condiciones estimadas para la provisión de estacas en todo el período. Este sencillo ejemplo muestra la necesidad de complementar las tareas del control de las metas de producción con otros análisis y consideraciones que lo sitúen en el período completo del plan. Es decir que el control debe realizarse con un visión más amplia que el que deriva del análisis de un primer año del plan.

Iguales comentarios pueden hacerse en relación con la modificación de la capacidad de ejecución de las entidades que está ligada estrechamente al cumplimiento de las metas del plan.

b) Las tareas de control

Es de utilidad dividir las tareas de control en dos categorías : las de control propiamente dicho y las de evaluación del desarrollo de la ejecución.

Las tareas de control propiamente dicho son las que realizan tradicionalmente las oficinas de presupuesto modificadas por la introducción de la técnica de los presupuestos por programas. Estas se refieren, en primer término, a un control de tipo financiero de los gastos frente a las apropiaciones, a las que deben agregarse controles relativos a los demás elementos que determinan los proyectos y programas, tales como los insumos físicos, los costos unitarios, y los niveles

/de actividad

de actividad, etc. La evaluación de la ejecución se apoya en los datos anteriores pero analiza las causas que los determinaron, discute las posibilidades futuras de remoción de inconvenientes, traza preventivamente una nueva proyección de los programas, ajusta sus estimaciones sobre capacidad de operación, etc.

En la descripción del mecanismo de formulación de programas se postuló una intervención conjunta y simultánea de las oficinas centrales de planeación, de las oficinas sectoriales y de la de presupuesto a los efectos de agilizar las tareas, obtener una mayor compenetración de los problemas y acelerar la etapa de revisión final antes de la presentación del plan. En esta tarea de control y evaluación se podrían hacer consideraciones análogas para justificar también una acción conjunta de las entidades mencionadas.

Sin embargo, debe destacarse que el peso de estas labores debe recaer sobre las oficinas sectoriales de planeación. Ellas son las que están en contacto más íntimo con las oficinas ejecutoras de cada entidad y pueden requerir de éstas los datos básicos y las investigaciones necesarias para el control y evaluación y al mismo tiempo asesorarlas en la implantación de los procedimientos de recopilación de estos datos básicos.

Conviene destacar un aspecto que tiene gran importancia práctica y que está en relación directa con el grado de perfeccionamiento de la elaboración de los programas. No se puede desconocer el hecho de que en los primeros tiempos de la implantación de un sistema de programación de la inversión pública, el mecanismo, a cualquiera de sus niveles, no ha adquirido un alto grado de perfeccionamiento en la ejecución de sus tareas. Esto se refleja en la elaboración de los programas de ejecución que pueden contener errores apreciables de previsión en las metas, en la capacidad de operación, en el requerimiento de insumos, etc. En consecuencia, las operaciones de control referidas a esas previsiones pueden resultar inconsecuentes y tal vez, carecer de valor práctico. Así resulta de la experiencia (de Colombia), en donde algunos proyectos muestran tal discrepancia entre el nivel de actividad previsto y el efectivo, que se puede suponer que, más que a fallas de ejecución, el problema se deba a deficiencias en la confección misma de los proyectos. No debe olvidarse que los organismos públicos tienen más experiencia de ejecución que de formulación de programas.

/Las operaciones

Las operaciones de control no deben desentenderse de esta situación; mas bien deben considerarla como uno de los factores determinantes y transformar en cierto sentido el control de un proceso de revisión y mejoramiento de las técnicas de confección de programas.

Enfocado así el problema, el control aparece como una tarea contínua, principalmente a cargo de las oficinas sectoriales de planeación. Estas deben, por lo tanto, estructurar un sistema de información permanente sobre la marcha de los proyectos, los recursos financieros utilizados, los insumos físicos incorporados a la realización, etc. Estos sistemas deberán lógicamente adaptarse a los tipos de proyectos. Para los que consisten en construcciones de obras por contratos o por administración, será necesario adaptar los sistemas existentes a estas nuevas necesidades y sobre todo, procurar una periodicidad adecuada de esa información. Para los proyectos que consisten en campañas u otras actividades similares en donde no existe un sistema de interventoría preestablecido, se deberá montar un mecanismo de información que revele el nivel de actividades de esos proyectos o programas.

En general, estos requerimientos de información deberán coordinarse con los necesarios para los estudios y análisis del campo específico de cada institución que permita tanto mejorar la confección de los programas, como allegar nuevos elementos de juicio para la revisión de los planes existentes.

Sobre la base de la actividad que desarrolla la oficina sectorial, la dirección del presupuesto y el organismo central de planeación podrán formular los informes periódicos sobre la marcha de la ejecución de los programas, en donde se debe enjuiciar la acción de cada organismo en el cumplimiento del plan, de acuerdo con consideraciones que se realizaron anteriormente.

Asimismo, el organismo central de planeación deberá realizar una evaluación general del desarrollo del plan en su conjunto y exponer si los lineamientos previstos deben continuarse o modificarse, según la experiencia derivada del control de la ejecución.

Si se nota, por ejemplo, que los organismos dedicados a los programas de salud están retrasados en la ejecución por dificultades internas de operación, será menester prever un cambio futuro en las asignaciones

/financieras, •

financieras o, si por el contrario, fueron subvaluados los costos unitarios, el programa de metas se cumplirá solamente en la medida en que se modifique la asignación de recursos correspondientes.

La evaluación debe poner en evidencia no sólo los problemas internos a los cuales se ha hecho referencia, sino a los derivados de factores no comprendidos dentro del ámbito de las instituciones ejecutoras. Para esto será necesario complementar las informaciones suministradas por las oficinas sectoriales con los datos y elementos que resulten del análisis del desarrollo de la economía.

Al comienzo de este punto se mencionó el control que lleva a cabo la Contraloría General. Si las disposiciones legales que rigen la actividad de este organismo no son modificadas en la medida requerida por la técnica de los presupuestos por programas, es muy posible que surjan incompatibilidades difíciles de salvar.

La ejecución de proyectos y programas requiere cierto grado de flexibilidad en el manejo de los recursos financieros, que lógicamente están en concordancia con la nueva estructura y disposiciones legales presupuestarias. Se estima conveniente puntualizar la necesidad de adaptar el control que realiza ese organismo mediante un cambio en las regulaciones que rigen la materia.

3. <u>El ajuste anual del plan</u>

Durante la ejecución del primer año del plan se producirán desajustes por el distinto ritmo de actividad de los programas y proyectos. Habrá algunos que se retrasarán y otros que, si contaran con más recursos financieros, podrían acelerarse. En otros, se producirán demoras considerables causadas por hechos fortuitos y aparecerán necesidades apremiantes que atender y que no pueden posponerse.

El plan debe ser, aún en el primer año de ejecución, suficientemente flexible para atender todas esas contingencias. En la operación tradicional de un presupuesto se realizan traslados de fondos entre las distintas partidas para atender a estos problemas análogos a los mencionados.

/Por lo

Por lo tanto, es necesario prever la posibilidad de traslados de recursos entre proyectos y programas, más aún cuando transcurre un tiempo considerable entre la formulación del plan y la ejecución.

En el caso de Colombia, el plan de inversiones públicas y el presupuesto deben presentarse al Congreso antes del 30 de julio. El presupuesto, después de las modificaciones que le introduzca el Parlamento entrará en vigencia el 1° de enero del año siguiente, es decir, 6 meses después. Las modificaciones que se introduzcan al presupuesto determinarán cambios en el primer año del plan, pero de todas maneras los trabajos y análisis para la confección de los programas y proyectos fueron realizados en los meses de junio y julio, es decir entre 6 y 7 meses antes de comenzar la vigencia y con una experiencia de ejecución del año anterior de unos pocos meses, los primeros del año. En consecuencia, en este caso se agrega a las causas antedichas, la derivada de los plazos legales que deben cumplir estos documentos.

Los organismos ejecutores deben tener, por lo tanto, cierta flexibilidad para realizar cambios de asignaciones entre proyectos y aún entre programas. Sin embargo, surge el problema de que estos cambios pueden llegar a modificar la estructura que se previó para el plan. Esta situación no se presenta tal vez, en el primer año de ejecución, pero al correr el tiempo, una excesiva facilidad en el cambio de asignación podría insensiblemente transformar el plan, adecuándolo a las líneas de menor resistencia que tengan que vencer las instituciones, en lugar de adoptar las medidas internas de reorganización, equipamiento, etc., para cumplir con los lineamientos preestablecidos.

Se estima conveniente, en consecuencia, otorgar al plan una flexibilidad limitada. Esta limitación puede consistir en condiciones especiales que deben cumplir los cambios de asignaciones. Uno de los procedimientos más usuales consiste en que una entidad está facultada para modificar la cuantía de recursos financieros de los proyectos comprendidos dentro de un programa pero sin alterar el monto asignado al programa, o pudiéndolo alterar pero dentro de cierto porcentaje.

/Otra fórmula

Otra fórmula, consiste en que a fechas determinadas, que pueden ser cada tres o cuatro meses, las instituciones discutan con los organismos centrales de planeación y con la oficina de presupuesto, un reajuste del plan, que interprete las nuevas condiciones imperantes, lo que puede combinarse con las operaciones de control comentadas en el punto anterior. En este proceso de reajustes deben contemplarse las disposiciones legales relativas a la intervención del Congreso en las modificaciones a introducir en las apropiaciones presupuestarias.

4. La revisión y formulación del nuevo plan

Al tratar sobre la permanencia y continuidad del proceso de planeación se indicó que la forma práctica de establecer estas condiciones consistía en la formulación, en todos los años, de un plan que revisara el anterior y agregara un año más, de manera de mantener constante el período de proyección.

Los antecedentes para la revisión lo constituyen los obtenidos del control de la ejecución del primer año del plan, los análisis cada vez más perfeccionados que las oficinas de planeación realicen de los problemas de su jurisdicción y los que provengan de los estudios sobre la marcha del plan de desarrollo y de las condiciones generales de la economía.

Si las condiciones económicas y sociales no han variado, la revisión del plan estará determinada por factores internos al sistema de inversión mismo. Estos pueden demostrar la imposibilidad del cumplimiento de algunas metas o errores en la determinación de otras, de manera que en definitiva tal revisión consiste en mejorar la adecuación del plan a las características del mecanismo de inversión pública. Si las condiciones externas al sistema son las cambiantes, la revisión significará un cambio de estructura y de lineamientos que estará afectado por las rigideces del sistema y las que se hayan creado en el primer año de ejecución del plan.

Estos cambios en las condiciones externas se manifiestan generalmente afectando las disponibilidades de recursos financieros previstos.

Una disminución en las exportaciones o un descenso del nivel de actividad económica, pueden producir graves perturbaciones en las proyecciones de recursos fiscales o del crédito, de tal manera que a corto plazo los recursos previstos se vean reducidos en forma substancial. Surge, en

/consecuencia, el

consecuencia, el problema de adaptar el plan a esta nueva circunstancia sin caer en los errores que el mismo plan quiere corregir, como por ejemplo la "atomización" de los recursos.

Podría pensarse que la caída brusca de los recursos fuera detenida mediante un aumento de la ayuda externa en forma de préstamos o créditos de bajo interés y de largo período de amortización y de un aumento de recursos privados obtenidos por la colocación de bonos y aún de un déficit presupuestal. Estas soluciones pueden detener el deterioro del nivel de recursos por lo menos por un tiempo suficiente hasta que el plan pueda adaptarse.

Además la reducción de los recursos financieros del sector público puede hacerse incidir sobre aquellos tipos de gastos que afecten lo menos posible el nivel de actividad económica y la posibilidad de desarrollo. Estos no son los que generalmente se incluyen en un plan de inversiones, sino los correspondientes a los programas de funcionamiento.

Debe pensarse, por otra parte, que el establecimiento de un sistema de programación como herramienta de la formulación de la política económica, puede reducir de manera apreciable estos riesgos, por lo menos a corto plazo.

Sin embargo, conviene analizar las posibilidades de morigerar los efectos de una brusca caída de los recursos sobre un plan de inversiones.

En primer término, existen ciertos tipos de gastos que resulta sumamente difícil disminuir; éstos son los relativos a los programas y proyectos de conservación y ciertas acciones permanentes que deben mantener un nivel dado de actividad, pues gran parte de los recursos que insumen se dedican al pago de personal permanente y sólo una pequeña parte a compra de bienes de capital. Si se sigue una política de no disminuir la ocupación del sector público, el reducir la compra de bienes de capital haría completamente inoperante tales actividades y se desperdiciaría el gasto en el personal correspondiente. Tal cosa ocurre con las campañas de extensión agrícola, las de sanidad, los trabajos de investigaciones, etc.

De manera que se podría actuar con relativa facilidad sobre los programas de inversiones en obras y otras realizaciones concretas. La adaptación del plan a los nuevos recursos se produciría por medio de modificaciones en esos programas.

/También esto

También esto presenta grados de inflexibilidad. Si entre esos proyectos predominan lo que tiene un largo período de ejecución indivisible en etapas será difícil conseguir que la reducción de los recursos no se traduzca en una pérdida de rendimiento del sistema de inversión debido al alargamiento de los plazos de ejecución de las obras. Para evitar esta situación conviene estructurar un plan donde se escalonen los proyectos de manera tal que en cada año se termine una cantidad considerable de los mismos, o en otras palabras se concentren los recursos financieros en relativamente pocos proyectos de tal modo que su plazo de ejecución sea lo más corto posible, compatible con las condiciones tecnológicas. Esto significa que en cada nueva revisión del plan se estará en condiciones de iniciar un número de nuevas obras compatible con las previsiones de recursos. De esta manera se logra, a pesar del descenso de recursos financieros mantener un elevado grado de rendimiento, medido en términos de habilitación de obras. Otro procedimiento es el de operar sobre el volumen de obras de corto período de ejecución, que se inician y terminan en una vigencia, como son las construcciones de ciertas escuelas primarias, las extensiones de servicios comunales, los edificios públicos para correos en zonas rurales, etc., adecuándolos a la previsión de recursos.

Cabe destacar que si los déficit que presenta el país en estos tipos de construcciones son muy grandes y al mismo tiempo se están desarrollando programas complementarios, como por ejemplo construcción de escuelas y formación de maestros, se pueden generar desequilibrios que se traducen en desperdicio de recursos.

El cambio de las condiciones externas a la inversión pública misma, que se manifiesta a través de los recursos financieros de la inversión, puede provocar una variación en el sistema de prioridades que regía al plan hasta el momento de ese cambio. Por lo tanto, los procedimientos anunciados que permiten una adaptación del plan a los nuevos recursos, deben al mismo tiempo permitir el establecimiento de esta nueva estructura de prelaciones.

/Esta condición

Esta condición adicional supone una limitación al uso de esos procedimientos. Estos pretendían mantener un elevado rendimiento de la inversión en términos de habilitación de obras y producción de servicios al nuevo nivel de recursos; pero no debe perderse de vista que también la inversión pública constituye un catalizador del proceso de desarrollo del país, lo que implica una distribución adecuada según el destino de la misma.

Con la formulación del nuevo plan de inversiones y del proyecto de presupuesto público para el año siguiente se inicia otro ciclo del proceso de planeación del gasto público. El programa general de desarrollo está también sometido a estas revisiones periódicas de manera que en un momento dado, que puede coincidir con la presentación al Congreso del proyecto de presupuesto, se tendrían ajustados los tres documentos principales que condensan la política económica del gobierno.