NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL

GENERAL

E/CN.12/584
12 de abril de 1961

ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
Noveno período de sesiones
Caracas, mayo de 1961

LA EXPERIENCIA DE LOS GRUPOS ASESORES Y LOS PROBLEMAS PRACTICOS DEL DESARROLLO ECONOMICO

INDICE DE MATERIAS

/4. La práctica

Páginas

/10. Utilización

Páginas

/VI. ALGUNOS

Páginas

/INTRODUCCION

INTRODUCCION GENERAL Y PROPOSITO DE ESTE INFORME

1. Si en los países latinoamericanos se han de ejecutar planes vigorosos de desarrollo económico y social mediante la movilización de los recursos nacionales y una mayor cooperación externa, habrá que considerar en el aspecto técnico cuáles son los estudios de planeación que deben realizarse de inmediato y cuáles son los mecanismos de gobierno que deberán establecerse para que pueda canalizarse un programa ambicioso de inversiones en los próximos años.

2. No cabe calificar de exagerada la afirmación de que hasta el presente no han merecido suficiente atención los problemas prácticos para poner en marcha, con criterio técnico, un proceso de programación de metas y medidas para integrar una política deliberada de desarrollo. En cierto modo, la organización de los mecanismos administrativos de análisis y decisión no ha avanzado acorde con los evidentes progresos que se han logrado en el esclarecimiento de los problemas de desarrollo de los países latinoamericanos.

Los estudios comprensivos de la economía de algunos países que se han llevado a cabo y en que se han evaluado los obstáculos que impiden o retardan el crecimiento económico, llegando incluso a formular orientaciones económicas concretas, no han sido absorbidos en la medida que era dable esperar por mecanismos técnicos adecuados de los gobiernos que los tradujeran en un punto de partida para establecer un proceso permanente de análisis y de mejoramiento de sus decisiones sobre la base de la programación.

3. Es urgente, pues, estudiar qué factores son los que han impedido o retardado sobremanera el fortalecimiento de esos mecanismos y qué es lo que debe hacerse en el terreno práctico, a fin de que se considere la modalidad que deberá adquirir la cooperación técnica internacional para ayudar a los países en esa tarea inmediata.

4. El propósito de este documento es precisamente informar sobre la experiencia reciente de la CEPAL en un programa de cooperación técnica con algunos países latinoamericanos para establecer mecanismos nacionales de planeación y formular programas de desarrollo económico.

/5. En efecto,

5. En efecto, de acuerdo con las resoluciones 137 (VII) y 155 (VIII), la CEPAL y la Dirección de Operaciones de Asistencia Técnica (DOAT), con la activa colaboración de la FAO y de otros organismos internacionales, organizaron misiones integradas con economistas y técnicos expertos en programación general y en cada uno de los principales sectores económicos de actividad, así como con especialistas en técnica presupuestaria y en cuentas nacionales.

6. La labor de los llamados Grupos Asesores se ha orientado en el sentido de colaborar con los países:

a) en la implantación y el funcionamiento de una organización administrativa para la programación, considerando de un modo particular la reestructuración de los mecanismos de formulación y ejecución del presupuesto para que éste se transforme en un instrumento ejecutivo de la planeación de la actividad del gobierno;

b) en capacitar funcionarios en análisis y programación mediante el trabajo diario de colaboración y en cursos intensivos de disciplinas básicas;

c) en la implantación de un sistema de captación y provisión de información estadística para la programación;

d) en la tarea técnica de elaboración de un programa de desarrollo y, en particular, de un plan de inversión pública.

Los Grupos Asesores no participan en la elaboración de las medidas de política económica; su función es eminentemente técnica en los aspectos de planeación que se acaban de enunciar.

7. La experiencia de estos grupos técnicos en los dos años que llevan operando ha ido conformando cierta modalidad en cuanto a la manera de iniciar la implantación del proceso de programación en los países. Se ha considerado así que deben atacarse de inmediato:

a) la organización administrativa para la programación, la organización de la información estadística y técnica y la capacitación de personal;

b) los análisis básicos de los problemas de desarrollo, la evaluación de las metas de crecimiento y sus necesidades de recursos, balance de pago, etc., y

c) la capacitación y organización de equipos para la elaboración y evaluación de proyectos de inversión.

/Se debe

Se debe intensificar el estudio del sector público y avanzar cuanto antes y por etapas de mejoramiento progresivo en la programación de las actividades del gobierno, decidiendo un programa a corto y mediano plazo del gasto público y, en especial, de la inversión pública de acuerdo con la política de desarrollo del país.

Debe tenerse en cuenta que la demora en el mejoramiento de la asignación de recursos en el gasto y en la inversión públicos desplaza en el tiempo la oportunidad de iniciar un proceso racional de decisiones, pues los proyectos que se comienzan sin tener en cuenta prioridades o exigencias efectivas del desarrollo comprometen recursos para varios años según los plazos de terminación de las obras.

8. Por lo tanto, se ha considerado conveniente informar en este documento sobre la experiencia de los grupos asesores en algunos aspectos prácticos de la planeación de las actividades del gobierno, pues los otros temas del análisis y de la programación se vienen tratando desde hace tiempo en diversos estudios de la Secretaría.[1/]

La sección I de este trabajo se dedica al problema del establecimiento de los mecanismos para elaborar y aplicar planes de desarrollo y a explicar la modalidad de la cooperación técnica de las Naciones Unidas para ayudar a los países en esa tarea. La sección II aborda la planeación de las actividades del gobierno y los problemas de la formulación del presupuesto por programas de actividad. Por su parte, la sección III trata algunos aspectos de la organización administrativa para la programación. Finalmente, el diagnóstico de los problemas de la inversión pública se considera en las secciones IV y V y ciertos aspectos prácticos de la formulación de programas de inversión pública se analiza en la sección VI.

1/ Además de los documentos que forman parte de la serie Análisis y proyecciones del desarrollo económico y que ha conocido la Comisión en anteriores períodos de sesiones, al noveno, que se celebrará en Caracas, Venezuela, en mayo de 1961, se presente un estudio especial con el título "Desarrollo económico, planeamiento y cooperación internacional en América Latina" (E/CN.12/582).

I

LA PROGRAMACION DEL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL Y LA MODALIDAD DE LA COOPERACION TECNICA INTERNACIONAL MEDIANTE LOS GRUPOS ASESORES

1. Naturaleza del proceso de programación

En esta sección del informe se tratan algunos conceptos formales de la programación a fin de que puedan juzgarse de un modo más cabal los problemas que presenta la administración pública de los países para implantar un proceso de esa naturaleza y la modalidad con que se ejerce la cooperación técnica de la CEPAL y de la Dirección de Operaciones de Asistencia Técnica (DOAT) y de otros organismos internacionales para ayudar a los gobiernos en esa tarea.

Una política deliberada de desarrollo económico y social se integra con un conjunto de medidas por las cuales se trata de lograr determinados objetivos. Cuando esas medidas y objetivos se determinan o cuantifican, según los casos, se tiene un plan de desarrollo. El proceso económico de producción, distribución y demanda de bienes y servicios, cuyo volumen se trata de acrecentar es interdependiente estructuralmente. Ello es así debido a dos factores fundamentales: la interdependencia que se origina en la estructura tecnológica de producción y la interdependencia funcional que se origina a consecuencia de la demanda de bienes y servicios determinada por el nivel de ingreso de la población.

En consecuencia, la programación debe comprender a todos los sectores de producción. Por ejemplo, no se puede decidir una política de fomento industrial olvidando a los demás sectores o sin conocer al menos sus consecuencias, y no se concibe determinada programación de la inversión pública sin tomar en cuenta sus efectos sobre los sectores económicos o el financiamiento de la actividad privada.

En definitiva, de esa naturaleza interdependiente del proceso económico, se deduce que el conjunto de metas y medios debe ser coherente o compatible dentro de cada sector y para la economía en su conjunto. La verificación práctica de estos dos requerimientos es sumamente compleja, porque intervienen más de una entidad gubernamental con cierta autonomía de decisión, y porque, aunque la actividad directa del gobierno pudiera estar rigurosamente sometida a un plan, la actividad privada actúa de acuerdo con sus propias fuerzas orientada por decisiones generales de política, cuya eficacia y graduación de resultados es precisamente materia de estudio y de experiencia.

/Además, la

Además, la programación debe tener otras dos propiedades íntimamente vinculadas entre sí: ser continua y ser flexible. Es obvio que todo programa debe revisarse continuamente frente a las circunstancias cambiantes de la economía y de acuerdo con los resultados de su aplicación, ajustando o corrigiendo metas y medidas. Esto plantea el problema de organizar un sistema de evaluación de la eficiencia de las medidas de política económica, simultáneamente con otro que aprecie las perspectivas de desenvolvimiento del proceso económico.

El programa debe poseer, en fin, una modalidad o estrategia de aplicación inherente a las condiciones del país y para hacer frente a aquellas circunstancias elementos de flexibilidad de tal naturaleza que hagan posible un crecimiento máximo y sostenido.

2. Elementos básicos de la programación

En términos generales, pueden señalarse los siguientes elementos básicos de la programación:

a) la estructura institucional fundamental de la comunidad;

b) determinadas decisiones políticas;

c) objetivos y metas de desarrollo económico-social a corto, mediano y largo plazo; y

d) medidas que el gobierno está dispuesto a tomar para lograr los objetivos.

La programación es una técnica que en definitiva trata de elaborar una política económica para lograr ciertos objetivos, considerando como datos una estructura institucional decidida por el gobierno, valores sociales de la comunidad y ciertas decisiones políticas. De acuerdo con esos datos, las medidas de política económica serán de una determinada naturaleza y tendrán ciertos límites las medidas de carácter cuantitativo.

En esencia, la técnica de programación tiene la responsabilidad de indicar cuál es la ubicación óptima de los recursos, o sea el programa de inversión que da el máximo de rendimiento, y cuál es el conjunto de medidas compatibles más eficientes para lograr los objetivos propuestos.

/3. Períodos

3. Períodos de la programación

Los objetivos de la programación se establecen generalmente en planes a largo, mediano y corto plazo. El plan a largo plazo podrá fijarse a 10 o más años, el de mediano plazo comprendería un período sensiblemente menor, en tanto que el plan a corto plazo estaría integrado por un conjunto de decisiones de aplicación inmediata, por ejemplo para el año siguiente.

Los planes a largo plazo fijan objetivos globales de desarrollo económico-social para la economía en su conjunto o para sectores determinados, como por ejemplo elevar en tal magnitud el ingreso, establecer la industria pesada, etc. Se basan generalmente en modelos matemáticos relativamente sencillos y pueden implicar determinados cambios económicos, sociales y tecnológicos que se consideran realizables durante el período. No incluyen detalle de medidas o de fuentes de financiamiento, pues ello no tendría utilidad práctica significativa, ya que dependen de condiciones o circunstancias que pueden variar sensiblemente o de que se cumplan determinados objetivos sectoriales básicos.

Los planes a mediano plazo - de 4 a 6 años, por ejemplo - especifican con mayor detalle los objetivos y medios, e incluyen programas y proyectos concretos de actividad.

Los planes o programas a corto plazo constituyen una detallada especificación de objetivos y medidas para su ejecución inmediata. Su técnica de elaboración es más compleja, el análisis se ciñe más íntimamente a la situación actual y a las perspectivas inmediatas y exigen una gran masa de información.

La experiencia de la aplicación de los planes a corto plazo indicará los ajustes de los planes a mediano plazo y, eventualmente, de los objetivos a largo plazo.

No se requiere, pues, que el programa a largo plazo tenga metas anuales para cada uno de los años que comprende. En cambio, es útil que las tenga el plan a mediano plazo, al menos para algunos de sus sectores como el público y el externo.

La definición del lapso de los planes a mediano plazo no es enteramente arbitraria. Hay aspectos del programa de desarrollo y del proceso

/económico que

económico que pueden indicar períodos significativos. Así, cuando un programa incluye inversiones o decisiones de carácter fundamental - reforma agraria, reforma impositiva, diversos grados de integración económica o comercial con otros países e inversiones hidroeléctricas - el período de ejecución de esas realizaciones define de un modo útil y lógico un período de programación. Si en un país existe un volumen relativamente grande de obras en ejecución, los plazos de su terminación pueden ser también indicativos.

La modalidad del programa y las condiciones del país pueden insinuar desde el principio distintas magnitudes de crecimiento que limitan, de un modo más o menos preciso, etapas de desarrollo; aunque en la práctica, en virtud de la aproximación con que se formulan las metas y la diversidad de factores que influyen, se tiende a adoptar tasas promedias de crecimiento constante.

Por otra parte, se trata de trabajar a períodos más bien cortos, aun en el mediano plazo, pues como es natural se experimenta una sensación de mayor seguridad, si se ha de penetrar en una especificación más profunda de medidas de política económica y de programas y proyectos de actividad.

4. Necesidad de fortalecer un mecanismo gubernamental de análisis, programación y decisión de política económica

El análisis precedente pone de manifiesto que cualquiera que sea el grado de intervención, directa o indirecta, que el gobierno decida tener en el proceso económico para estructurar una política deliberada de desarrollo, siempre necesitará de un mecanismo que elabore decisiones, fije objetivos y seleccione medios de acción, y se informe, además, sobre la experiencia o resultados de las aplicaciones de esas medidas, a fin de ajustarlas o corregirlas permanentemente de acuerdo con las condiciones cambiantes de la economía o el mejor conocimiento que vaya adquiriendo del proceso económico.

De nada valdría estudiar y decidir en un momento determinado un plan concreto, si no se dispone de una organización adecuada para aplicarlo y para juzgar sus resultados.

Esa organización técnica debe realizar dos tareas principales: una es la programación de la actividad directa del gobierno en la prestación

/de servicios

de servicios y en la formación de capital y, la otra, la elaboración y aplicación de medidas en materia de política económico-social.

5. Problemas corrientes en la administración pública para satisfacer los requerimientos de un proceso de programación

No es fácil la implantación de un proceso de programación en la realidad, pues se carece de una organización adecuada y de suficientes recursos. Los problemas más evidentes son:

a) carencia de un mecanismo administrativo efectivo de coordinación y programación general;

b) escasez de personal capacitado;

c) baja eficiencia de la administración pública;

d) deficiente sistema de captación y provisión de información económica, en particular de naturaleza estadística;

e) falta de análisis económico y de evaluación de la eficacia de las medidas del gobierno, y

f) carencia de un mecanismo de programación de la actividad del gobierno.

Los gobiernos disponen de mecanismos bien diferenciados para la sanción de leyes. Es corriente asimismo que existan comisiones o juntas de alto nivel y, en algunos casos, oficinas de coordinación o de planeación con responsabilidades para formular o coordinar la política económica. Sin embargo, falta generalmente una organización básica dentro de cada entidad y un mecanismo efectivo de coordinación entre ellas que asegure la mayor eficiencia de las decisiones que se adopten, tanto por lo que respecta a las medidas de política económica social, como por lo que atañe a la intervención del gobierno en la prestación de servicios o en la formación de capital.

Se puede ilustrar este punto con numerosos ejemplos que tienen actualidad en los países latinoamericanos. Así, en el campo de las decisiones generales de la política económica es por demás conocida la falta de coordinación y, a veces, hasta las diferencias entre la política de las entidades monetarias, fiscales y de fomento. Es frecuente el caso de planes de fomento para un sector determinado, mientras se desatiende a otros, o de planes cuyo financiamiento no es concordante con los objetivos de la política general.

/En el

En el campo de la intervención directa del gobierno, se dan también con frecuencia planes de inversión pública del gobierno general, a veces simultáneos con planes de gobierno locales, que se aplican sin coordinación y que van más allá de las posibilidades de financiamiento de la economía en su conjunto.

Esas fallas de coordinación son notorias en los trabajos públicos: atraso en la realización de obras complementarias, falta de previsión para gastos de habilitación, programas de edificios escolares sin maestros, o promoción de maestros sin edificios escolares. En fin, la falta de una programación es la razón principal del fenómeno corriente de iniciación de un número exagerado de obras en relación con la capacidad de operación de las entidades administrativas. Todo ello va en desmedro de la productividad del sector público y de la economía en general.

La escasez de personal capacitado en las entidades del gobierno es una de las fallas más sensibles que están trabando hasta los primeros pasos del mejoramiento de los mecanismos de programación y decisión. La capacitación se requiere en todas las clases de actividades, desde las de carácter administrativo hasta las de jerarquía técnica. Urge, pues, analizar con detenimiento las causas de este fenómeno - y no son simples, por cierto - para tratar de resolver el problema.

Sin duda, se ha venido progresando mucho en los países en todos estos aspectos, pero la urgencia en atacar los problemas del desarrollo está requiriendo una mayor rapidez en este proceso de mejoramiento.

Un hecho corriente que demuestra la falta de suficiente capacidad de las entidades es la inexistencia de un número adecuado de proyectos de inversión en actividades que son de responsabilidad directa del gobierno. Conscientes de este problema, entidades internacionales - el Banco Interamericano de Desarrollo, por ejemplo - han iniciado la política de facilitar recursos para la realización de esas tareas técnicas.

Uno de los métodos que se han utilizado para mejorar la eficiencia de la administración pública, ha consistido en la creación de institutos autónomos, o sea, entidades con responsabilidad específica en determinadas actividades y con mayor autonomía administrativa y financiera que las entidades del gobierno central. Esto les ha permitido incorporar personal capacitado y disponer de recursos en magnitud y tiempo más adecuados y

/tomar decisiones

tomar decisiones de aplicación inmediata al liberarse de las trabas y trámites complicados de la administración centralizada.

Son conocidos los buenos resultados que en general se han obtenido con muchas de estas entidades, a tal punto que en algunos casos se las suele exhibir como ejemplos de lo que debiera ser la administración en el gobierno general.

En otros aspectos debe señalarse que estas entidades compiten con éxito frente a las demás en la absorción de recursos humanos y técnicos. En algunos países se han creado en número relativamente grande y constituyen un sector autónomo de importancia, presentándose el problema de la coordinación de sus actividades con las de las demás entidades de la administración general.

Al tratar más adelante sobre la programación de la actividad del gobierno, se verá cómo la implantación de técnicas modernas de formulación y ejecución del presupuesto público tienden a flexibilizar toda la administración, estableciendo responsabilidades y objetivos en función de las cosas que se deben hacer, de tal modo que en una organización eficiente no debiera existir la diferencia que se aprecia actualmente en la capacidad técnica de unas y otras entidades.

La escasez de datos estadísticos es otro factor que merece particular comentario. El problema se agrava en los países que más urgentemente necesitan la información para preparar sus programas de desarrollo, ya que la escasez y la imprecisión de datos parece asociarse con el nivel de ingreso. Las oficinas de estadística no cuentan con suficientes recursos técnicos de personal y de instrumental. Por otra parte, se da el caso de oficinas que realizan un trabajo de copiosa captación en algunos campos que no llega luego a la etapa de verificación y compilación, mientras que en otros la tarea es mínima.

El problema de la estadística tendrá que encararse de inmediato porque constituye un factor seriamente limitativo del desarrollo del análisis y de la programación. Tendrán que considerarse puntos fundamentales, como la capacitación técnica de las entidades estadísticas; la organización de la oficina central y de las oficinas sectoriales y regionales; el programa de trabajo con prioridades explícitas; la organización de un sistema de provisión de datos a las oficinas de planeación y a otras entidades. Esta

/labor es

labor es de tal magnitud que los países necesitarán de la colaboración técnica internacional para realizarla junto con los funcionarios nacionales.

Asimismo urge intensificar las labores de análisis económico-social y de evaluación de los resultados de la política económica, para lo cual es necesario organizar equipos íntimamente vinculados con el sistema de programación.

Finalmente, cabe destacar la inexistencia de mecanismos de programación de la actividad directa de producción de bienes y servicios del gobierno, situación tanto más sensible si se tiene presente que la inversión pública es un factor primordial del desarrollo de los países latinoamericanos y que existen cuantiosas necesidades de servicios sociales que es urgente atender. El hecho se pone de manifiesto con claridad en los métodos de formulación y ejecución del presupuesto. En efecto, las actividades del gobierno se continúan presupuestando con el espíritu predominante de control de la aplicación de fondos a objetos individuales y no con el propósito explícito de que se ejecuten determinados programas o proyectos mediante la utilización óptima de recursos. Se considerará en este informe más adelante como debiera introducirse una nueva técnica de racionalización y planeación del gasto público.

A continuación se informa como está actuando la CEPAL y la Dirección de Operaciones de Asistencia Técnica junto con otros organismos especializados para cooperar con los países en la solución de estos diversos problemas.

6. La naturaleza de la nueva modalidad de la cooperación técnica de las Naciones Unidas mediante los grupos asesores

Hace dos años la CEPAL y la DOAT llevaron a la práctica una nueva modalidad de cooperación técnica para ayudar a los países que lo solicitaran a resolver los problemas que enfrentan los gobiernos para establecer un mecanismo de programación en materia económico-social.[1/] Más adelante se obtuvo la activa colaboración de la FAO en este programa y más recientemente de la OIT, así como la participación de otros organismos especializados.

1/ Véanse las resoluciones 137 (VII) y 155 (VIII) de la Comisión.

/De acuerdo

De acuerdo con la nueva modalidad se estableció un grupo de expertos en Colombia en mayo de 1959, otro en Cuba en septiembre del mismo año y, posteriormente, en abril de 1960, empezó a funcionar el grupo asesor de Bolivia. Actualmente, se están organizando dos grupos más: uno en Venezuela y otro en Chile. Como ya se señaló, este informe tiene el propósito esencial de exponer la experiencia de esos grupos asesores en relación con los problemas prácticos de la programación a que se ha aludido hasta aquí; pero antes será de utilidad hacer algunas referencias a otros factores que llevaron a la decisión de crear este tipo de cooperación técnica internacional.

Se ha observado con frecuencia que los informes de expertos en materia de análisis y programación no se han traducido en acciones efectivas en los países, porque éstos no disponen de los elementos de organización y de personal adecuados para aplicarlos. A su vez, los estudios económicos generales de países realizados por organismos internacionales - aunque constituyen aportes valiosos e imprescindibles para la evaluación de los problemas de desarrollo, y de orientación y esclarecimiento de los objetivos de la política económica - tampoco se han traducido en la medida que era dable esperar en una labor nacional continua de análisis y programación.

Ello se ha debido a la falta de organización técnica y escasez de expertos que ha impedido a los países poner al día esos estudios y tomarlos como punto de partida.

Asimismo, debe señalarse que esos estudios, por su naturaleza y propósitos, esos no pueden contener una información al día y con sentido operativo de los detalles que interesan a cada una de las entidades del gobierno.

Era sensible, pues, que la actitud de franca aceptación de los gobiernos hacia las recomendaciones de las entidades internacionales, no se tradujera con la urgencia que se requiere en medidas efectivas de mejoramiento de la técnica y de las decisiones, en virtud de esas condiciones existentes en los países y, además, por la poca atención que hasta ahora se ha prestado a los problemas prácticos de la programación.

En consecuencia, era lógico, plantearse el problema de organizar una cooperación técnica con los países para ayudarlos directamente en el terreno a implantar el proceso de análisis y programación.

/Ahora bien,

Ahora bien, en la tarea de llevar a la práctica una nueva modalidad de cooperación técnica, no podría dejar de tomarse en cuenta que la programación debe comprender a todos los sectores económicos en una solución coherente, de tal modo que la cooperación de las Naciones Unidas ganaría en eficiencia si la actividad de los diversos expertos internacionales que requieren los países en estas materias se coordinara en el mismo campo de operaciones. De ahí la idea de formar grupos asesores con una composición y un método de trabajo que se explican más adelante.

La formación de estos grupos asesores planteó a la CEPAL y a la DOAT un programa de características especiales, pues era necesario un personal de expertos con condiciones particulares y debía precisarse con cuidado la esfera de acción de esos grupos para lograr los resultados básicos que se perseguían.

En efecto, los expertos deben asimilarse al medio de los países en que actúan en mayor grado que lo que se requiere en otras misiones, ya que su función no es la de realizar estudios por sí mismos, sino orientar o dirigir para que, en todo lo posible, los hagan los funcionarios nacionales. Deben poseer, en consecuencia, aptitudes prácticas para la organización administrativa y la enseñanza, y hábitos para trabajar dentro de un plan coordinado, tal como lo requiere la programación.

No ha sido fácil conseguir expertos con esas múltiples condiciones y este es un factor que junto con el de la disponibilidad de recursos está retardando la constitución de otros grupos asesores o impidiendo que se integren los actuales con el número de expertos que se requieren.

El otro punto que hubo que tratar al crearse los grupos asesores fue el de la delimitación de sus tareas en los países. A este respecto, se decidió con claridad que los grupos asesores no debían tener participación alguna en la elaboración de medidas de política económica y social. Su función es eminentemente técnica y consiste en ayudar a los gobiernos a preparar los mecanismos de análisis y programación, organizar y mejorar la corriente de informaciones estadísticas y de otra naturaleza que se requieren e implantar conceptos y métodos de trabajo. Ayudan en la elaboración de distintas alternativas con espíritu objetivo eminentemente técnico, pero no preconizan solución o medida alguna; ello es de entera responsabilidad de los gobiernos o de los funcionarios de los países en que actúan. Si los

/gobiernos requiriesen

gobiernos requiriesen asesoramiento en esa materia la CEPAL y los otros organismos de las Naciones Unidas la prestarían, como es de práctica, pero por otros medios.

En síntesis, las funciones específicas de los grupos asesores, son:

a) formular recomendaciones sobre organización de la administración para la programación;

b) capacitar funcionarios;

c) recomendar y organizar la captación estadística para las tareas de programación;

d) establecer en las entidades métodos de análisis y programación global, sectorial y regional de acuerdo con las necesidades;

e) colaborar en las tareas técnicas de formulación de programas de desarrollo;

f) establecer métodos de elaboración y evaluación de proyectos y programas de actividades;

g) asesorar en la reestructuración de los mecanismos presupuestarios de acuerdo con las necesidades de la programación, y

h) ayudar al gobierno a formular sus programas de asistencia técnica.

7. Composición de los grupos asesores

Los grupos asesores se integran con economistas y técnicos con experiencia en programación. Por lo común, el programador general es el jefe del grupo, y los especialistas cubren las siguientes materias: sector agropecuario, industria, energía, transporte, inversión pública, técnica presupuestaria y estadística, particularmente en cuentas nacionales. Se prevé la necesidad de integrar estos grupos con programadores regionales, expertos en financiamiento del desarrollo económico y en organización administrativa.

Por otra parte, de acuerdo con las condiciones particulares de cada país, el grupo se suele complementar con especialistas en mano de obra, promoción industrial y en actividades específicas de los otros sectores económicos enunciados.

/8. Medos

8. Modos de operar de los grupos asesores

El grupo asesor se instala y actúa en el país como si formara parte de la entidad nacional que debe realizar los estudios y análisis de programación, limitando su intervención a los aspectos técnicos antes señalados.

Cuando existen en los países entidades centrales de planeación, el grupo se instala en ellas; es el caso de Colombia y de Bolivia. En otros casos, se instala en ministerios de economía o de fomento o en otras entidades que realizan tareas de programación nacional. Así en Cuba se instaló en el Ministerio de Economía; en cambio, en Venezuela el grupo se está organizando en la Oficina de Planeación; y en Chile en la Corporación de Fomento (CORFO), que es la entidad que elaboró el Plan Decenal de Desarrollo que el gobierno de ese país ha dado a conocer.

Se trata de inmediato de que el gobierno designe funcionarios técnicos que actúen junto a los expertos internacionales, de modo que éstos puedan ser sustituídos a medida que terminen su misión en el país. El jefe del grupo asesor coordina las tareas junto con el funcionario nacional responsable o el jefe de la oficina de planeación.

Los expertos toman contacto con cada uno de los ministerios o entidades que intervienen en materia económico-social y se organizan grupos de trabajo con representación de las entidades interesadas y de los organismos de planeación. A veces, el experto trabaja directamente en el Ministerio del ramo, como el de presupuesto, que se radica en el Ministerio de Hacienda, y el de inversión pública, que suele atender preferentemente al Ministerio de Obras Públicas. De este modo el grupo asesor establece una organización que hace las veces del mecanismo que no existe en el país o colabora para poner en funcionamiento la organización de esa naturaleza ya decidida por el gobierno, como sucedió en buena medida en Colombia.

Se fija un programa general y detallado de trabajo, que comienza con la compilación de datos estadísticos y acopio de informaciones y continúa con los análisis económicos sectoriales y globales para terminar con la programación de objetivos y metas de desarrollo.

El grupo tiene siempre presente en su actuación que la labor que está realizando debe incorporarse de un modo orgánico y con carácter de servicio permanente en las entidades del gobierno. Así, por ejemplo, el experto

/en cuentas

en cuentas nacionales organiza el trabajo que inicia su labor mediante un análisis crítico de las fuentes de información, decide las nuevas estadísticas que deberán obtenerse en un plazo determinado, fija definiciones y métodos y comienza, junto con los funcionarios nacionales, a realizar el trabajo concreto de estimación.

Iguales características tiene la labor que se realiza en cada uno de los sectores económicos por los grupos de trabajo o por los grupos técnicos de las entidades correspondientes. Siempre se tiene presente que lo esencial es establecer en las entidades del gobierno un proceso permanente de análisis y programación y no resolver circunstancialmente los problemas.

9. El plan de tareas de los grupos asesores y el problema de iniciación de un proceso de programación

La experiencia en los países ha ido señalando ciertos criterios de orden práctico para empezar el proceso de programación, pues ha sido interesante comprobar cómo los problemas más importantes se presentan en términos muy parecidos en distintos países.

En general, podrían señalarse los siguientes temas para la iniciación de las tareas técnicas:

a) iniciar de inmediato la organización administrativa para la programación;

i) establecer desde un comienzo, aunque sea con carácter rudimentario, cierta coordinación de tareas entre un equipo central y equipos en cada uno de los ministerios, institutos autónomos y entidades regionales, que haga la función del mecanismo técnico que no existe en los países;

ii) empezar una labor sistemática de capacitación del personal y tratar de incorporar en el gobierno el mayor número de técnicos nacionales posible;

iii) asesorar a los gobiernos en la formulación de sus programas de cooperación técnica internacional en ramas específicas y coordinar las actividades del mayor número de expertos de organismos especializados internacionales que intervengan en materia económico-social;

/b) establecer

b) establecer un programa de mejoramiento de la información estadística sobre la base de un plan de trabajo con sus respectivas prioridades;

c) realizar de inmediato un diagnóstico de evaluación de las perspectivas globales y sectoriales de la economía del país sobre la base de la información cuantitativa y cualitativa existente;

d) sobre la base de ese diagnóstico anticipar los lineamientos fundamentales de un programa de desarrollo a largo plazo, por ejemplo a 10 años, que se continuará perfeccionando;

e) asesorar en la reestructuración del sistema presupuestario para racionalizar el gasto público y formular programas de actividades gubernamentales de un modo explícito, coherentes con los objetivos de la política de desarrollo;

f) empezar de inmediato la programación de las actividades del gobierno de acuerdo con las orientaciones y prioridades que se deriven de los estudios económicos generales.

Todas estas tareas debieran organizarse de tal modo que el gobierno pueda después producir todos los años:

a) un informe sobre el estado y perspectivas económicas generales del país;

b) el presupuesto público por programas de actividades y proyectos de inversión, y

c) un plan de inversión y de servicios sociales, a mediano plazo, para los 4 ó 5 años próximos, por ejemplo, que se ponga al día anualmente sobre la base del presupuesto.

De este modo el gobierno empieza a programar sus propias actividades dentro del cuadro de un programa general, y a mejorar el mecanismo de información para que sus decisiones de política económica-social sean más eficientes.

10. <u>El desarrollo de las tareas de análisis y programación que se han realizado en los países con la colaboración de los Grupos Asesores</u>

No obstante el tiempo relativamente breve que llevan los grupos asesores en los países que han solicitado estos servicios a la CEPAL o a la DOAT y las dificultades para integrarlos como hubiera sido de desear, por la falta de técnicos en unos casos y de recursos en otros, es dable comprobar cómo esta nueva modalidad de la cooperación técnica internacional ha tenido positivos

/resultados en

resultados en el mejoramiento de todas aquellas fallas que se han venido enunciando y ha sido de utilidad inmediata para que los gobiernos pudieran tomar decisiones con un mejor conocimiento de la realidad y con mayor fundamento técnico. Es muy ilustrativo en este sentido hacer una revisión esquemática de lo que se ha hecho en cada uno de los países en colaboración estrecha con los funcionarios nacionales.

a) Colombia

El gobierno adoptó medidas decisivas para consolidar y poner en funcionamiento el mecanismo de programación en el país. Las más importantes entre ellas son las leyes que establecen las bases fundamentales para la estructuración dd las oficinas de planeación y de presupuestos en los ministerios, la reorganización de la Oficina de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y el establecimiento del presupuesto por programas.

Las tareas significativas de análisis y programación realizados en este país son las siguientes:

Estimaciones de las cuentas nacionales y de otras estadísticas básicas. Los grupos de trabajo de funcionarios nacionales y de expertos internacionales terminaron las siguientes tareas técnicas: i) se organizó con riguroso método la labor de compilación de las cuentas nacionales, a precios corrientes y precios constantes, y se hicieron estimaciones anuales para el período 1950-60; ii) se terminó un estudio demográfico y se hicieron proyecciones de los principales cambios de la población en el futuro; iii) se analizó minuciosamente la cuenta del sector público, y iv) se hicieron análisis retrospectivos y de perspectivas del balance de pagos en cada uno de sus rubros.

Programa Cuatrienal de Inversión Pública. Con el asesoramiento y colaboración directa del Grupo Asesor, los organismos de planeación de Colombia prepararon un programa cuatrienal de inversión pública que el Presidente presentó al Congreso a fines del año 1960. El documento incluye: i) consideraciones generales y evaluación de problemas y perspectivas de la economía colombiana; ii) evaluación económica y técnica de la inversión pública en Colombia; iii) planes de inversión y de financiamiento, globales y sectoriales, y iv) análisis de cada unidad administrativa, sus planes y financiamiento.

/Reestructuración de

Reestructuración de la Oficina de Presupuesto y del mecanismo presupuestario. El gobierno sancionó los siguientes decretos-leyes durante el año 1960 que están en plena aplicación en Colombia: i) Decreto-ley 1016 que establece los procedimientos para confeccionar el presupuesto por programas; ii) Decreto-ley 1124 que reorganiza la Dirección Nacional de Presupuesto y crea la sección de programación presupuestaria y grupos de análisis presupuestario; iii) Decreto-ley 550 que establece oficinas de presupuesto en cada uno de los ministerios.

Implantación de la técnica del presupuesto-programa. En el presupuesto de 1960, con el asesoramiento directo del Grupo se implantó en algunos ministerios la técnica del presupuesto por programa, y en el presupuesto de 1961, ya sancionado por el Congreso, la técnica del presupuesto por programas comprendió a todos los ministerios e instituciones autónomas. Además, durante 1960 comenzó el control de ejecución de metas y programas establecidos en el presupuesto.

Organización administrativa de la programación. Además de la reestructuración establecida en todo el mecanismo presupuestario, el Decreto-ley 550 dispuso la creación de oficinas de planeación en cada uno de los ministerios, complementándose así el sistema administrativo de planeación de Colombia.

Evaluación de los problemas de desarrollo y perspectivas de la economía colombiana. Los grupos de trabajo organizados por el Grupo Asesor han terminado informes sobre análisis de la economía en su conjunto y de los sectores agrícola, industrial, de energía, sector público y balance de pagos.

Programa general de desarrollo económico y social. Los grupos conjuntos de trabajo de funcionarios nacionales de los ministerios interesados y de los organismos de planeación han dado término a proyecciones sectoriales básicas para formular los programas de desarrollo. Se han elaborado proyectos y programas concretos de inversión en actividades específicas, en los sectores de agricultura, industria y energía.

Estos proyectos y programas son considerados en los primeros meses de 1961 por los organismos de planeación a fin de elaborar un programa general y sectorial de desarrollo económico. Además, el Grupo Asesor colaboró con los organismos de planeación en la preparación de aspectos técnicos

/relacionados con

relacionados con la plataforma económica y social del gobierno que se describe en un documento publicado a principios de 1960. Este importante trabajo señala objetivos fundamentales del gobierno en materia de política económica y social.

Cursos intensivos de capacitación en análisis y programación económica. Durante 1959 y 1960 se dictaron cursos intensivos de capacitación en análisis y técnicas de programación a funcionarios que trabajan preferentemente en asuntos económicos y sociales. Estos cursos tuvieron un total de 134 participantes, de los cuales 56 obtuvieron un diploma por su participación como alumnos regulares.

Los resultados obtenidos en Colombia, cuyos principales aspectos se acaban de enunciar, demuestran cómo el Grupo Asesor fue cumpliendo el objetivo de ayudar al gobierno a implantar un mecanismo de análisis y programación. Además, los estudios económicos y los programas de desarrollo sectoriales son considerados en estos momentos por los organismos de planeación para integrar un programa general de desarrollo que el gobierno colombiano proyecta dar a conocer en breve.

b) Cuba

El Grupo Asesor continuó trabajando en Cuba durante la mayor parte del año 1960. Sus tareas se vieron facilitadas con una serie de reformas que el gobierno puso en vigor para establecer un mecanismo institucional de programación. En marzo se creó la Junta Central de Planificación, para coordinar las funciones de formulación de planes a corto y largo plazo, la confección de presupuestos y la compilación y elaboración de estadísticas.

El Grupo asesoró al Gobierno de Cuba en la implantación de un nuevo sistema presupuestario, acorde con las necesidades de integrar el plan a corto plazo con el presupuesto estatal. Este nuevo sistema comenzó a regir el 1° de julio de 1960 en toda la administración central y en algunos gobiernos municipales.

El gobierno organizó también oficinas sectoriales de planeación, presupuestos y estadísticas, y nuevamente aprovechó los servicios del Grupo Asesor, sobre todo en la capacitación del personal requerido.

Durante 1960, el Ministerio de Obras Públicas puso en práctica métodos para la formulación de un plan de obras públicas, y el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) elaboró planes agrícolas. El Grupo prestó asesoramiento técnico a éstas y otras organizaciones estatales, en las tareas

/indicadas y

indicadas y en la formulación de planes a largo plazo en los respectivos sectores. Asimismo se prestó asistencia técnica en relación con los problemas de mano de obra calificada, organización estadística, clasificación uniforme de las actividades y organización administrativa para la planificación.

En 1959 se dictó un curso de capacitación de la misma naturaleza de los cursos de Bolivia y Colombia que comprendió 32 alumnos regulares y 30 oyentes.

c) Bolivia

El Grupo comenzó a operar a fines de abril de 1960 y ha trabajado sobre todo mediante equipos conjuntos de técnicos nacionales e internacionales en cada tipo de actividad. Algunas de las principales actividades abordadas hasta la fecha son las siguientes:

Mecanismos nacionales de planeamiento. Se examinó la experiencia recogida durante el funcionamiento de la anterior Comisión Nacional de Coordinación y Planeamiento, y a base de ello se sugirió y aprobó la creación de una nueva Junta Nacional de Planeamiento, con una mejor definición de funciones y estructuración interna.

Investigaciones preparatorias para la formulación de planes de desarrollo. En conjunto con los técnicos nacionales, se ha abordado un programa muy amplio y diversificado de investigaciones esenciales, que comprenden los más importantes problemas y sectores de la economía nacional. Sobre esa base se ha elaborado un diagnóstico preliminar. Las investigaciones se han apoyado tanto en una sistematización de informaciones estadísticas y en el impulso a nuevos programas de mejoramiento estadístico como en reconocimientos directos de los problemas. Se espera terminar en breve el primer plan general de desarrollo económico y social, del que formarán parte un programa específico de inversiones públicas a mediano plazo y programas particulares para el desarrollo de determinadas zonas del país.

Reformas del mecanismo presupuestario. Se colaboró en una modificación sustancial de la conformación tradicional del presupuesto, ajustándolo a las técnicas presupuestarias por programas. El presupuesto para la gestión fiscal de 1961 se ha promulgado ya en esa forma. A fin de consolidar los avances en materia presupuestaria, se ha ayudado a reestructurar la Dirección

/de Presupuesto

de Presupuesto y, de manera más general, se ha colaborado en los estudios para la reorganización del Ministerio de Hacienda.

Capacitación de personal y difusión. La contribución a la capacitación de los profesionales nacionales en materia de desarrollo económico y técnicas de programación ha tenido lugar en varias formas: a través del contacto diario en los trabajos comunes, reuniones y discusiones especiales de mesa redonda sobre metodología, la organización de un Curso Intensivo de Capacitación en Problemas de Desarrollo Económico que contó con 22 alumnos regulares y 102 oyentes y de un seminario especial sobre técnicas presupuestarias, etc. Se ha prestado también atención a una difusión más amplia de los conceptos y técnicas esenciales, principalmente mediante conferencias públicas y la iniciación de una publicación trimestral de la Junta de Planeamiento, revista que comenzó a aparecer en diciembre de 1960.

Colaboración en aspectos de interés inmediato. En el curso de los trabajos han venido surgiendo numerosos problemas de interés inmediato para las autoridades nacionales que han dado origen a acciones concretas. Como ejemplos de estas actividades cabe citar, entre otras, la colaboración prestada por el Grupo Asesor para la presentación al Fondo Especial de las Naciones Unidas de un proyecto de reconocimiento de recursos minerales; la ayuda a la formulación de un plan nacional de inversiones de emergencia, destinado a facilitar gestiones inmediatas de financiamiento externo, y la colaboración prestada a la misión enviada a Bolivia por el Banco Interamericano de Desarrollo a examinar las operaciones financieras que podría emprender a corto plazo en el país.

/II LA PROGRAMACION

II

LA PROGRAMACION DE LAS ACTIVIDADES DEL GOBIERNO

Nota: La descripción de la organización presupuestaria y de los organismos de planificación que se hace en este informe corresponde a la existencia en febrero de 1961. Posteriormente ha habido algunos cambios que afectan principalmente a la organización de la Junta de Planificación de Cuba.

1. Recomendaciones previas de las Naciones Unidas

Los organismos de las Naciones Unidas vienen señalando desde hace tiempo la necesidad de modificar la técnica presupuestaria tradicional de los países, a fin de racionalizar el gasto público en los diversos aspectos que inciden en la productividad económica y en la eficiencia de las decisiones y, en estos últimos tiempos, con el propósito esencial de hacer del presupuesto un instrumento de la planeación económico-social.

En 1959 se realizó el Seminario de Clasificación y Administración Presupuestarias en Sudamérica, que tuvo lugar en Santiago de Chile del 27 de mayo al 5 de junio de 1959.[1/] En este seminario la CEPAL [2/] y la División Fiscal de las Naciones Unidas destacaron la urgencia de implantar una nueva técnica presupuestaria y, en particular, su utilidad para la programación del desarrollo económico. A esta reunión se presentaron documentos destinados a difundir los conceptos de las nuevas técnicas y la forma de aplicarlas.[3/]

No se trata aquí de considerar nuevamente aquellos temas, sino más bien insistir en algunos conceptos significativos y tratar cuestiones prácticas de la aplicación de la técnica del presupuesto por actividades en relación con la experiencia de los grupos asesores en Bolivia, Colombia y Cuba.

Se ha iniciado en esos países un proceso de profundas modificaciones de todo el mecanismo de formulación, ejecución y control del presupuesto. Se está implantando el presupuesto por actividades en sucesivas etapas de trabajo y de acuerdo con las características institucionales y administrativas que existen en cada uno de ellos. Los progresos que se han hecho - no obstante lo breve de la experiencia - son índices muy significativos de que el nuevo sistema se está consolidando con resultados satisfactorios.

1/ Véase el informe en el documento E/CN.12/538; ST/TAO/SER.C/39.

2/ Véase "El presupuesto como instrumento para la programación del desarrollo económico" preparado por la CEPAL (E/CN.12/BRW.1/L.3).

3/ Véase "Presupuesto de programas y de ejecución por actividades", documento preparado por la Subdirección Fiscal y Financiera de las Naciones Unidas, (E/CN.12/BRW.1/L.5).

/2. Necesidad

2. Necesidad de transformar el mecanismo presupuestario con fines de programación

El presupuesto tradicional es fundamentalmente una herramienta de control contable de las operaciones gubernamentales. Está estructurado para que pueda efectuarse el mejor control posible del uso formal y legal de los fondos públicos. En efecto, muestra la cantidad de dinero que gastará cada entidad del gobierno y los bienes y servicios que ha de comprar. En consecuencia, se presenta clasificado por instituciones - ministerios, direcciones generales y divisiones - y por clase de gasto: sueldos, compras de materiales y compra de servicios. Esa presentación tiene por objeto identificar quién será el responsable de los fondos y cuál será el monto de éstos, de tal modo que se facilite la contabilidad y la auditoría de la ejecución presupuestaria.

El sistema atribuye especial importancia al hecho de que el funcionario ejecutivo destine los fondos a los gastos previstos y en cambio descuida la consideración de la eficiencia de la utilización de los fondos en relación con los bienes o servicios que el gobierno produce.

Es corriente que la formulación del presupuesto se haga a través de peticiones de gastos que presenta cada organismo, procurándose que esos gastos no aumenten anualmente sino en cierta tasa mínima, sin tomar en cuenta de un modo explícito las necesidades de servicios y preocupándose del aspecto formal de que no aparezcan nuevos organismos y nuevos conceptos de erogación.

Los presupuestos así conformados sufren después sucesivas modificaciones. La Oficina del Presupuesto recorta comúnmente las peticiones de gastos que le formulan los ministerios y, por la rutina de los procedimientos, no siempre los distribuye con precisión para atender en forma debida a lo urgente y a lo complementario, o para imprimir al gasto público una orientación clara en relación con las necesidades del desarrollo económico-social. El gabinete y los cuerpos legislativos suelen introducir modificaciones y cercenan recursos en forma global o adicionan nuevos gastos o proyectos que, dadas las circunstancias, no pueden considerarse de un modo adecuado en relación con los insumos y producciones que comprende el presupuesto sometido a su consideración.

/En buena

En buena medida la ejecución presupuestal es esencialmente mecánica. Cada organismo se afana en utilizar los recursos que se le han asignado sin que con frecuencia se haya fijado un programa anual de prelaciones, y se da el caso de que entidades que han obtenido fondos en exceso con respecto a su capacidad operativa tratan de gastarlos antes de terminar el ejercicio - y a fin de justificar sus peticiones - en cosas no urgentes. La ejecución presupuestal no obliga de un modo explícito a aplicar criterios de racionalidad para obtener el máximo de rendimiento de los recursos. La mecánica de su realización se ha convertido en una rutina y acentúa en el funcionario una mentalidad y actitud pasiva.

El mecanismo contable es por lo general engorroso y entraba el proceso de ejecución en desmedro de la eficiencia de la actividad productiva. Las operaciones ejecutadas se contabilizan en varias oportunidades: primero, por los contadores de la oficina que gasta; luego por los de la Tesorería, y en seguida, por los de la Contraloría General o Tribunal de Cuentas. Las auditorías revisan las cuentas o ejercen un control previo en busca de fallas legales o contables para evitar fraudes y malversaciones.

Finalmente, los resultados de la gestión financiera se presentan en Balances Generales de la Hacienda Pública, que muchas veces resultan ininteligibles para los contribuyentes y para los analistas fiscales, que se ven forzados a solicitar continuas aclaraciones sobre el significado de las cuentas y partidas.

En suma, el presupuesto tradicional está diseñado para facilitar su administración y la contabilidad y auditoría de las cuentas públicas, en desmedro de su utilidad para fines de política económica y fiscal, racionalización y programación de la actividad gubernativa.

La necesidad de considerar estos aspectos fundamentales se ha hecho de una urgencia crítica cuando los países han decidido formular programas de desarrollo económico-social, pues los recursos deben asignarse en función de determinados objetivos y prelaciones, y para atender metas de prestación de servicios sociales que se han ido postergando, como por ejemplo los de educación y salud pública. Por lo tanto, se ha tratado de fijar en el presupuesto la responsabilidad específica de las cosas que deben hacerse y se ha acentuado la urgencia de dar flexibilidad a los trámites y mejorar

/el mecanismo

el mecanismo de decisiones de las actividades del gobierno. Para satisfacer estas necesidades y propósitos se está estructurando una nueva técnica presupuestaria que generalmente se conoce con el nombre de "Presupuesto por programas y actividades". Los antecedentes prácticos inmediatos son los presupuestos de los Estados Unidos, Puerto Rico y Filipinas.

En los países latinoamericanos el presupuesto por actividades se está implantando ya en Bolivia, Colombia y Cuba con la cooperación técnica de los grupos asesores, y a describir esa experiencia se enderezan más adelante estas páginas.

3. Análisis de las actividades de las entidades del gobierno y las nuevas técnicas de presupuesto público

Desde el punto de vista amplio de la formulación de una política económica, pueden considerarse dos grandes clases de actividades del gobierno: a) la actividad mediante la cual se elaboran las medidas de política económico-social, cuya sistematización integra lo que se denomina un programa o un plan, y b) la labor directa de producción de bienes y servicios que se utilizan en las mismas entidades del gobierno o se destinan a otras entidades del sistema económico-social, y también a veces al exterior.

El concepto de producción puede ampliarse para comprender actividades cuyo resultado no es corriente asimilar a los bienes y servicios. Ese es el caso de determinadas labores del gobierno que, por ejemplo, se concretan en la preparación de informes y en la contestación de consultas.

De este modo se abarcarían en el análisis las más variadas actividades del gobierno, que van desde la producción de esos informes y consultas, servicios meteorológicos de un ministerio de agricultura, los servicios de educación de un ministerio de instrucción pública y la atención de la salud en un ministerio de salud pública, hasta la producción de bienes de consumo y de bienes duraderos por empresas del gobierno o por el ministerio de obras públicas.

Se concibe, pues, la posibilidad práctica de identificar, de acuerdo con determinados criterios, entidades de operación en el gobierno que producen determinados bienes o servicios. A fin de ilustrar este concepto, véase una especificación no rigurosa de actividades fácilmente identificables en algunos ministerios:

/a) Actividades

a) Actividades características en un ministerio de agricultura:

1) Inseminación artificial y patología genital
2) Repoblación y rotación forestal
3) Control de brucelosis
4) Registro y Análisis de producción de leche

b) Actividades características en un ministerio de salud pública:

1) Control de enfermedades transmisibles
2) Consultas externas generales
3) Saneamiento ambiental
4) Atención materna infantil

c) Actividades características en un ministerio de educación:

1) Educación primaria
2) Formación de maestros primarios
3) Formación de técnicos y especialistas
4) Difusión cultural

d) Actividades características en un ministerio de obras públicas:

1) Mantenimiento de edificios
2) Confección de proyectos de ingeniería
3) Confección de proyectos de arquitectura
4) Construcción de carreteras
5) Construcción de edificios.

Las actividades de más fácil delimitación son aquellas que producen bienes, pero no hay inconveniente lógico en aplicar un análisis semejante a las actividades productoras de servicios.

Las "n" actividades que se identificarían en el gobierno, podrían representarse en la forma en que se hace en el esquema que aquí se ofrece. En él se indican los insumos corrientes y los factores de producción que se utilizan para producir los bienes y servicios en cada actividad. Estas producciones pueden ser homogéneas o pueden constituir un conjunto heterogéneo de bienes o de servicios.

Considérese, como ejemplo, la actividad de la educación primaria. Los servicios producidos podrían medirse por el número de personas educadas; en el esquema se registrarían en la columna perteneciente a esa actividad los insumos corrientes - combustible, energía eléctrica y papel, el personal

/ESQUEMA

Esquema

ANALISIS DE LAS ACTIVIDADES DEL GOBIERNO

Producción / Insumos	ENTIDADES DEL GOBIERNO				UTILIZACION DE BIENES Y SERVICIOS										
					SECCION A							SECCION B			
					Sectores productivos							Factores primarios producidos en el gobierno			
	1	2	----	n	s_1	s_2	----	s_n	Empresas en su conjunto	Familias	Sociedad en su conjunto	f_1	f_2	----	f_n
I Actividades del gobierno															
Actividad 1															
Actividad 2															
⋮															
Actividad n															
II Bienes y servicios producidos fuera del gobierno															
Sector 1															
Sector 2															
⋮															
Sector m															
III Trabajo															
1) ____															
2) ____															
⋮															
t ____															
IV Capital															
1) ____															
2) ____															
⋮															
k ____															

calificado y no calificado - y el equipo de capital - edificios, tierras, elementos mecánicos, etc. -, todos los cuales proporcionan el servicio de educación operados en forma combinada.

Un análisis específico de producciones e insumos de este tipo, puede aplicarse también a otras actividades menos diferenciadas como los servicios de administración, investigación, consulta e inspección.

Los bienes y servicios producidos en cada una de las "n" actividades gubernamentales, de carácter administrativo, económico o social, pueden utilizarse en las propias entidades del gobierno o en la satisfacción de necesidades o requerimientos fuera de su esfera. Los bienes y servicios que el gobierno proporciona a otras entidades pueden clasificarse según distintos criterios. Uno de ellos, que toma en cuenta la entidad y la naturaleza de la necesidad que se satisface, es de particular utilidad para este análisis de programación. Desde este punto de vista y sin la pretensión de establecer normas rigurosas, podrían establecerse las siguientes clasificaciones de utilización de bienes y servicios:

a) Familias
b) Sectores productivos:
   i) economía en su conjunto
   ii) sectores económicos específicos
c) Sociedad en su conjunto.

Si se adopta el esquema aquí sugerido convendría ubicar por separado producciones de factores primarios, como capacitación humano y bienes de capital, obtenidos en entidades del gobierno, que son utilizados en todo o en parte por él mismo. Estos bienes o servicios están clasificados en las columnas de la sección B del esquema por su monto o volumen total y, en la parte en que son utilizados durante el período, aparecen en las líneas de trabajo y capital de las columnas correspondientes a cada entidad del gobierno.

Serán ilustrativos algunos ejemplos para aclarar el sentido de esta clasificación. Los servicios técnicos de campañas agrícolas del Ministerio de Agricultura son de utilización directa en ese sector económico; la educación general que presta un ministerio de educación pueden asignarse a las familias, pero en cambio sería más útil asignar determinados tipos de

/educación técnica

educación técnica a las actividades económicas que los utilizan. Otros servicios de carácter económico no guardan una relación directa con una determinada actividad y debieran considerarse vinculados con la economía en su conjunto.

La discriminación de la producción de bienes por destinos o funciones es en buena medida más fácil que la de los servicios. Así, por ejemplo, la producción de carreteras se puede ubicar en el sector económico de los transportes; la de edificios para escuelas u hospitales que han de ser utilizados en la prestación de servicios gubernamentales se ubican en el esquema en las columnas de la sección B, y en la línea de capital y en la columna perteneciente a la actividad que los ocupa. Un tratamiento similar tendrían servicios de capacitación humana que son utilizados por el mismo gobierno, como por ejemplo, formación de maestros, personal sanitario y egresados de escuelas de administración pública.

En el análisis de las actividades del gobierno podrían aplicarse otras clasificaciones, alternativas o complementarias, de las que se indican en el esquema. Sin embargo, el esquema es suficientemente ilustrativo en sí mismo como para señalar los aspectos esenciales de un análisis de esta naturaleza, a saber:

a) especificación de las actividades;

b) determinación de los insumos corrientes de cada actividad, según su procedencia de entidades del mismo gobierno o de otras entidades;

c) determinación de los recursos de trabajo y de capital que requiere la producción en cada una de las actividades, con especificación de los tipos o clase de trabajo y de capital;

d) discriminación de la producción de bienes y servicios, según su utilización en las actividades del gobierno o fuera de él; y

e) clasificación de la utilización fuera del gobierno, de acuerdo con determinados criterios, uno de los cuales - desde el punto de vista de la programación - es el del destino funcional.

En consecuencia, de este análisis se deriva la información sistemática para dos clases de estudios que constituyen los puntos centrales de la técnica presupuestaria moderna: a) eficiencia de cada actividad y de grupos de actividades, o sea, en términos esquemáticos, la relación entre insumos

/de bienes,

de bienes, servicios y factores, por un lado, y la producción, por el otro, y b) programación de cada actividad en función de los requerimientos de los bienes o servicios que produce, o sea, también en términos esquemáticos, el conocimiento de las relaciones funcionales de demanda de cada una de las entidades económicas o sociales de los bienes y servicios producidos por el gobierno.

De acuerdo con la técnica moderna, el presupuesto público incluiría un detalle de las "n" actividades del esquema con indicación precisa de producciones e insumos. Esas actividades se agruparían según determinados criterios que coincidirían con una organización administrativa dada y con una especificación de responsabilidades de ejecución, de coordinación y de decisión. Se comprende ahora con claridad la denominación de "presupuesto por actividades" con que se conoce la nueva técnica y cuanto se aparta del instrumento tradicional en relación con los propósitos de análisis y programación. Por lo tanto, será útil prácticamente continuar con el esquema para explicar los conceptos que utilizará esa técnica presupuestaria.

a) Criterios para definir actividades

La homogeneidad de los bienes o servicios producidos, sería el criterio adecuado para delimitar actividades; sin embargo, su aplicación está condicionada en la práctica por las modalidades o la eficiencia de la producción. Por ejemplo, los servicios de comunicaciones y los de educación incluyen varios tipos de producción que se pueden medir individualmente, pero no es fácil separar la actividad que correspondería a cada uno de ellos, porque se obtienen en forma conjunta de la combinación de insumos y factores que son en su mayor parte uso común en las diferentes producciones.

b) Criterios para agrupar actividades

Tanto a los fines de formular planes a largo plazo como para presupuestar se requiere agrupar actividades. Los criterios para hacerlo con propósitos de planificación pueden diferir de los usados para definir programas presupuestales. Las diferencias de criterio residen en que para presupuestar se agrupan las actividades desde el punto de vista de eficiencia de ejecución.

En cambio, para formular planes, la agrupación de actividades no tiene necesariamente que basarse en ese criterio. Suelen aplicarse otros más útiles a este propósito, como la complementaridad, la relación funcional tecnológica o la relación funcional con otras variables económicas.

/c) La responsabilidad

c) La responsabilidad administrativa

Es evidente que las responsabilidades de ejecución de las entidades administrativas deben fijarse en relación con cada una de las actividades que se hayan especificado. En este punto se comprueba el interés de analizar en el esquema cuáles serían los criterios óptimos de agrupación de actividades en sucesivos grados de responsabilidad administrativa, así como comparar los resultados de ese análisis con la organización actual.

En la práctica, la agrupación de actividades en grandes entidades ha obedecido principalmente a dos factores: a) la naturaleza de las producciones o servicios que se prestan, y b) un criterio de especialización o división del trabajo. Es el caso, por ejemplo, de la concentración del servicio de educación en una gran entidad - el ministerio de educación - comprendiendo los de carácter general y los profesionales y técnicos, y la construcción de escuelas junto con la de carreteras en otra entidad como el ministerio de obras públicas. Otras veces priva el criterio del destino. Por ejemplo se concentran actividades que satisfacen requerimientos del sector agropecuario en un ministerio especializado.

Sería de gran utilidad un análisis concreto de carácter técnico de este tema de la organización administrativa en relación con la racionalización del gasto público.

d) Niveles de coordinación y programación

Las conclusiones que cabe desprender del esquema podrían mostrar el grado cualitativo y aun cuantitativo de interrelación tecnológica y funcional entre las distintas entidades a través de las operaciones realizadas por cada una de ellas y de los bienes y servicios producidos. Estas interrelaciones y grados de complementaridad proporcionarían elementos de juicio que servirían junto con otros, para determinar los niveles de coordinación técnica de las entidades; por ejemplo, la responsabilidad de ejecución y de coordinación entre la actividad de educación primaria, la de formación de maestros y la construcción de escuelas.

e) Las relaciones funcionales para la programación

Una clasificación sistemática de la utilización de bienes y servicios producidos por las entidades del gobierno en el sentido indicado en el esquema y tal como se explicó con anterioridad, proporcionaría elementos de juicio y datos para determinar relaciones, más o menos precisas, según los

/casos necesarios,

casos necesarios, para planear la demanda o los requerimientos de bienes y servicios producidos por el gobierno. Los servicios destinados a cada uno de los sectores económicos, se planearían así en función de las metas de desarrollo de esos sectores, o de acuerdo con objetivos del programa; de ambos factores, dependerían, por ejemplo, la determinación de las necesidades de educación técnica y formación de mano de obra calificada para una actividad económica dada. Otras producciones de las entidades del gobierno dependerían del desarrollo económico general. Ese es el caso de las necesidades de capital social básico, aunque algunos de sus componentes se pueden vincular también a sectores económicos determinados. Los requerimientos de otros bienes o servicios dependerían más bien de decisiones de carácter político. Lo ideal es llegar al mayor número de estimaciones cuantitativas de esas relaciones.

El estudio de las relaciones entre la producción y los insumos de bienes y servicios intermedios y de factores de la producción, que están indicados en cada una de las "n" actividades del esquema tantas veces mencionado, proporciona elementos cualitativos y cuantitativos para determinar los recursos reales y financieros que se han de requerir para satisfacer la demanda o necesidades de bienes y servicios del gobierno. Cuando se trata de actividades bien diferenciadas los estudios de costos proporcionan relaciones más o menos precisas para la programación, y en otros casos pueden establecerse los conocidos coeficientes de insumo y la magnitud de las variaciones de estos coeficientes con las escalas de producción.

f) <u>El efecto de la actividad de las entidades del gobierno en el resto de la economía</u>

El esquema permite deducir el efecto directo e indirecto que tiene en el resto de la economía la actividad del gobierno. Un nivel de producción de una actividad cualquiera puede requerir: i) insumos del propio gobierno; ii) insumos de las entidades privadas; iii) fuerza de trabajo y iv) inversiones en capital fijo y en acumulación de existencias.

Para satisfacer esta demanda el resto de la economía genera a su vez determinada actividad que origina ingresos adicionales. La determinación cuantitativa de estos efectos se analiza en modelos más o menos elaborados de análisis y programación.

/g) <u>Sistematización</u>

g) Sistematización de conceptos

Para desarrollar el análisis de actividades y su aplicación en la técnica presupuestaria es conveniente definir un conjunto de conceptos sistemáticos. Así, por ejemplo, puede designarse con el nombre genérico de actividad cada una de las "n" operaciones que representan las columnas del esquema. El conjunto de actividades que se vinculan íntimamente con la prestación de un servicio o la producción de bienes determinados, pueden integrarse en programas, y el conjunto de programas, que genéricamente corresponden a bienes o servicios de características o propósitos similares, integran el total de actividades que se suelen colocar bajo la autoridad de un ministerio o de un organismo de importancia. Ejemplo de ello serían la educación, la salud y los servicios para el sector agropecuario.

De este modo, las "n" columnas y las "n" líneas del esquema podrían agruparse por programas y por conjunto de programas, indicando de un modo explícito diversos niveles administrativos, como allí se insinúa.

En la parte A del esquema se tendría una distribución del conjunto de bienes y servicios de las entidades de distinto nivel administrativo según los usos y destinos, indicándose así cuáles son los factores que particularmente inciden en el nivel de trabajo de cada una de ellas.

Entre otros conceptos de interés para el análisis y la planeación deben mencionarse el consumo y la inversión. Se demuestra con claridad que en cada una de las "n" columnas que representan actividades específicas del gobierno pueden distinguirse los insumos corrientes de producción, tales como la adquisición de papel y de electricidad, y la formación de capital que se efectúa en la entidad, en términos de bienes duraderos, o sea capital fijo reproducible, y en acumulación de existencias de productos intermedios o terminados.

Por otra parte, los bienes y servicios producidos en las entidades del gobierno pueden analizarse desde el punto de vista de la economía en su conjunto, según que se destinen a satisfacer necesidades intermedias de otros sectores económicos, necesidades finales de las familias o que se apliquen a la formación de capacidad de producción o, más concretamente, a la formación de capital. Este concepto de formación de capital para la economía en su conjunto se está ampliando considerablemente, y es ya corriente

/incluir en

incluir en él servicios de investigación científica y tecnológica y servicios que inciden directamente en la capacitación del factor humano, créandose un nuevo concepto de "inversión humana".

En síntesis, como en cualquiera otra actividad económica, se tienen dos conceptos de formación de capital en relación con la actividad del gobierno: a) formación de capital en la misma entidad, y b) caracterización del servicio producido por la entidad como de consumo o de inversión, desde el punto de vista de la economía en su conjunto. Así, por ejemplo, la educación técnica es un servicio que contribuye al aumento de la formación de capital de la economía en su conjunto, y simultáneamente, la entidad que produce ese servicio acumula o utiliza determinadas inversiones en términos de edificios e instrumental.

4. La práctica del presupuesto por programas y actividades

Las Naciones Unidas han señalado que " ... una clasificación presupuestaria por actividades es un sistema en que se presta particular atención a las cosas que un gobierno realiza más bien que a las cosas que adquiere. Las cosas que un gobierno adquiere, tales como servicios personales, provisiones, equipo, medios de transporte, etc., no son, naturalmente, sino medios que emplea para el cumplimiento de sus funciones. Las cosas que un gobierno realiza en cumplimiento de sus funciones pueden ser carreteras, escuelas y hopitales construídos, soldados preparados, tierras abonadas, casos tramitados y resueltos, permisos expedidos, exposiciones celebradas, informes preparados, o cualquiera de las innumerables cosas que se pueden definir. Lo que no queda aclarado en los sistemas presupuestarios tradicionales es esta relación entre las cosas que el gobierno adquiere y las cosas que realiza.[4/]

Se está empezando a penas a desarrollar la técnica de construir un sistema de presupuesto según programas y actividades, con indicación de producciones e insumos en la forma que señala esta definición, y no existen por ello esquemas de aplicación uniforme. Los países que la vienen utilizando desde tiempo atrás y los que acaban de iniciarse en ella presentan sus presupuestos con ciertas variantes de forma y con alguna diferencia en los conceptos, pero hay coincidencia en los propósitos fundamentales. Así puede comprobarse, por ejemplo, en los presupuestos de los Estados Unidos, Filipinas, Puerto Rico y Vietnam.

4/ Véase "Presupuesto de Programas y de Ejec. por actividades", op.cit.

Las Naciones Unidas han realizado estudios y han formulado recomendaciones para facilitar la confección y uniformar el criterio de presentación de los presupuestos por programas.5/

Se han señalado las siguientes definiciones básicas:

Función: amplia división del esfuerzo organizado total del gobierno: defensa nacional, educación, salud pública, agricultura;

Programa: subdivisión o segmento significativo del esfuerzo comprendido dentro de una función: educación elemental, educación secundaria, educación superior, educación técnica;

Actividad: división del trabajo total comprendido dentro de un programa de operación con la especificación de las cosas que se deben hacer para alcanzar los objetivos del programa;

Proyecto: división del trabajo dentro de un programa de inversión que se realiza para la formación de capital.

En la implantación del presupuesto por programas en Bolivia, Colombia y Cuba se han seguido las recomendaciones de las Naciones Unidas, aunque las definiciones se han adaptado a las condiciones particulares de cada uno de los países y a los problemas que representa iniciar una modificación tan profunda frente a hábitos y normas ya existentes.

En Bolivia y Colombia 6/ se establecen dentro de cada función sub-funciones y los programas se presentan divididos en sub-programas y actividades. En Colombia el presupuesto se presenta en dos partes: a) por programas y sub-programas de funcionamiento y b) por programas y proyectos de inversión. El término proyecto se reserva para designar actividades de formación de capital. En Bolivia, en cambio, ambos tipos de programas se presentan formando parte de un mismo presupuesto.

El presupuesto de Cuba de 1960 7/ incluye el concepto de programas como conjunto de actividades conducentes a un objetivo común y denomina proyecto a la actividad específica. Incorpora, además, el concepto de subproyecto para indicar una acción integrante de un proyecto. El presupuesto cubano no presenta en forma separada programas de funcionamiento y de inversión, sino que cada programa de actividad incluye todos los gastos de consumo y de inversión que se requieren para su ejecución. La ley de presupuesto cubana no distingue, como en el caso de Colombia, ambos conceptos, pues toda adquisición de equipo o construcción, que sea requisito individual de un programa, se presupuesta con él; en cambio, las inversiones de destino general - construcción de carreteras por ejemplo - se presupuestan como programas o proyectos independientes.

5/ Véase "Manual de presupuesto por programas", op.cit.

6/ Presupuesto de Bolivia, 1961 y Manual de Preparación del Presupuesto, Bogotá, 1960.

7/ "El presupuesto programa"; La Habana, 1960.

5. Ventajas de las nuevas técnicas

El análisis que se hizo en la sección 2 puso de manifiesto la utilidad del presupuesto por programas como instrumento de racionalización del gasto público y como instrumento de programación. Conviene insistir en que, aun en el caso de que los objetivos de la producción de bienes y servicios de las entidades del gobierno no se basaran en una programación explícita de la economía en su conjunto, el presupuesto por programas tendría la gran ventaja de promover e impulsar la racionalización del gasto público para acrecentar en forma apreciable la productividad de las operaciones del gobierno. Podría ilustrarse esta idea afirmando que el presupuesto por programas permitiría analizar y resolver problemas del máximo rendimiento o en relación con determinadas producciones, aunque la ausencia de un programa impidiera decir si el gobierno está haciendo lo que efectivamente es más urgente o de mayor prelación para el desarrollo económico del país. Sin embargo, este instrumento brinda el máximo de sus ventajas cuando se implanta junto con un programa de desarrollo económico y social explícito.

Así pues, cabría sintetizar las ventajas del presupuesto por programas en términos generales, o sea desde el punto de vista de la eficiencia de la administración pública y desde el ángulo particular de la formulación de una política fiscal deliberada de desarrollo económico-social.

a) Eficiencia de la administración pública

El presupuesto por programas facilita la evaluación de la productividad de la actividad de la administración pública, pues indica los recursos que se gastan y utilizan para obtener determinadas producciones. Proporcionan a las oficinas de racionalización administrativa y de racionalización de procesos la información adecuada para hacer estudios y tomar decisiones a fin de elevar la productividad, y para señalar duplicaciones de tareas, gastos superfluos y derroche de recursos que son corrientes en la administración pública. Se pueden analizar sobre bases técnicas las ventajas y desventajas de agrupar o separar las actividades en distintas entidades administrativas de ejecución, de acuerdo con las condiciones de cada país, las ventajas de la especialización o el rendimiento de escala.

/En otros

En otros aspectos, ese tipo de presupuesto pone en evidencia la falta de coordinación entre actividades complementarias o coincidentes con un fin determinado, facilita la asignación de responsabilidades específicas por unidades administrativas y permite determinar de un modo lógico las distintas instancias de jerarquía o coordinación. En este aspecto, es frecuente que los análisis básicos del establecimiento de un presupuesto por programas demuestren la necesidad de proceder a una reestructuración de las entidades administrativas del gobierno.

Por otra parte, debe señalarse que las prácticas de formulación de estos presupuestos van creando en los funcionarios hábitos de previsión y de planeación y se van reuniendo datos y numerosas informaciones en las oficinas de cada una de las entidades y en la oficina central de presupuesto, que son útiles para el establecimiento o la mejora de un proceso efectivo de planeación integral.

b) La formulación de la política fiscal

El presupuesto por programas proporciona informaciones indispensables para graduar con mayor precisión el gasto público en relación con la política fiscal. Así por ejemplo, permite cuantificar con bastante aproximación los efectos de las variaciones del gasto público en el resto de la economía y señala los sectores económicos de particular influencia, tanto en sus efectos inmediatos como en los inducidos.

En consecuencia, es posible apreciar con mayor exactitud la modificación que habría que introducir si, por ejemplo, se desea reducir el gasto de divisas en determinada magnitud; simultáneamente, se dispone de mayor información para apreciar la utilización total de recursos que se han de originar en un incremento de la actividad del gobierno. Se podrían así graduar las medidas e impedir que se cometan aquellas exageraciones en que es corriente incurrir en la práctica cuando por escasez de recursos se contrae la actividad más de lo necesario, o cuando, por necesidades de estimulo, se la impulsa más allá de lo que es factible en relación con los recursos disponibles.

/Por otra

Por otra parte, se evitan las decisiones arbitrarias a que llevan los presupuestos tradicionales cuando se disminuyen o aumentan fondos para determinados gastos sin tomar en cuenta que son insumos parciales de una actividad de producción que debe considerarse como una unidad indivisible, al menos dentro de ciertos límites.

c) El presupuesto por programas como instrumento de planeación

El presupuesto por programas permite fijar con precisión lo que el gobierno tiene que hacer en concordancia con los objetivos y metas de desarrollo. Traduce en decisiones concretas la participación directa del gobierno en el programa, y se transforma en el instrumento operativo de la acción gubernamental a corto plazo. En este sentido, puede decirse que el presupuesto por programas es un verdadero plan a corto plazo, por lo que atañe a la esfera de acción directa del gobierno, para lograr los objetivos de mediano y largo plazo.

En consecuencia, adquiere una importancia clave, porque es el único medio que asegura que el gobierno cumplirá en asignar los recursos, de acuerdo con las responsabilidades que ha contraído, para proveer los bienes y servicios que ha de requerir la actividad privada, para lograr las metas sociales establecidas y para efectuar los proyectos de inversión de promoción del desarrollo que pueden constituir las líneas fundamentales del plan trazado.

6. Etapas en la implantación de un presupuesto por programas

La implantación de un presupuesto por programas requiere revisar todo el organismo administrativo y modificar los mecanismos de formulación, ejecución y control, así como una intensa tarea técnica para definir actividades, especificar unidades de medida de producciones e insumos, clasificar y cuantificar la gran variedad de insumos y de factores por proyectos y programas de actividades y determinar, en fin, las responsabilidades administrativas de ejecución y coordinación.

Cuando esta tarea se considera en el ámbito del esquema de análisis que se presentó en la sección 3 y se enfrenta con las prácticas tradicionales de la administración pública, con la escasez de personal

/técnico y

técnico y las modalidades corrientes de empleo en el gobierno, salta a la vista que la implantación de este sistema tendrá que hacerse por etapas y requerirá tiempo y propia experiencia para perfeccionarse.

En este aspecto será de utilidad referir brevemente la experiencia de la implantación del sistema en Bolivia, Colombia y Cuba. Los gobiernos de estos países, con la colaboración de los grupos asesores de las Naciones Unidas, empezaron a constituir equipos de trabajo en las oficinas de planeación y de presupuesto. Se organizaron además cursos intensivos de capacitación para las distintas clases de funcionarios que intervienen en el mecanismo presupuestario, y se prepararon asimismo manuales con instrucciones muy detalladas.

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

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

En efecto, en el caso de Colombia el presupuesto de 1961 contiene una detallada clasificación de programas de actividad que corresponden exactamente con un plan cuatrienal en todo lo que atañe a la inversión y a la prestación de servicios económicos y sociales. En ese país se comenzó a aplicar la técnica en el presupuesto de 1960 en los Ministerios de Agricultura, Obras Públicas, Minas y Petróleo, Fomento, Educación y

/Salud Pública.

Salud Pública. Es interesante destacar que el Congreso recibió con muy buena disposición el sistema, pues en la Cámara de Representantes se dijo que su Comisión IV "encuentra que la nueva forma de presentación del presupuesto representa un laudable esfuerzo por dotar al Congreso de un análisis más completo de la distribución del gasto público, que habrá de servirle de oportuno instrumento para su labor legislativa". En la discusión parlamentaria no se introdujeron cambios en las apropiaciones propuestas por el Ejecutivo para cada programa y, asimismo, los contracréditos aprobados totalizaron la suma más reducida de los últimos años. Tampoco se presentaron dificultades en la liquidación, ejecución y control del presupuesto preparado con la nueva técnica.

En el presupuesto colombiano de 1961 la identificación de programas y actividades se extendió a todos los ministerios y dependencias del gobierno. Los gastos se clasificaron de un modo sistemático, reduciendo considerablemente el número de partidas con las consiguientes ventajas para el análisis y la simplificación de los procedimientos de registro de contabilidad y auditoría. De acuerdo con lo dispuesto en el decreto 1016, el presupuesto de Colombia se presenta dividido en un presupuesto de gastos de funcionamiento y un presupuesto de gastos de inversión, y se dispone que el presupuesto recoja en cada uno de sus años las asignaciones que establece el plan cuatrienal de inversión pública. Colombia ha convertido así al presupuesto público en el instrumento de ejecución del programa de desarrollo económico-social, en la parte que corresponde a la intervención directa del gobierno. La organización y reforma presupuestaria se está extendiendo en ese país a los institutos autónomos nacionales y a los departamentos y municipios. La ley 15 de 1959 estableció normas para la preparación del presupuesto de los institutos autónomos nacionales y con el presupuesto nacional de 1961 se acompañaron los presupuestos de esas entidades divididos en presupuesto de gastos de funcionamiento y de inversión y clasificados por programas de actividad. Los organismos de planeación y la oficina de presupuesto han estimulado la implantación de la nueva técnica en los departamentos y municipios colombianos. Se les ha recomendado normas para uniformar

/procedimientos y

procedimientos y sistematizar sus presupuestos, y ya son numerosos los departamentos que han avanzado en la preparación de sus presupuestos por programas.

En Bolivia el presupuesto de 1961 incorpora dentro del nuevo sistema a prácticamente todos los ministerios, faltando sólo los organismos descentralizados.

En Cuba el presupuesto por programas se implantó en el segundo semestre de 1960 a toda la administración central, en virtud de las facultades que el Consejo de Ministros otorgó a la Junta Central de Planificación (JUCEPLAN) en su ley de creación. En efecto, en la letra g) del artículo 3o. de la Ley 757 de 11 de marzo de 1960 se señaló a la JUCEPLAN la siguiente función:

"Fijar las normas para la elaboración del Presupuesto de la Administración Central y del Presupuesto Consolidado del Sector Público, señalando el monto y la distribución de recursos entre gastos corrientes y de inversión para cada organismo, y aprobar con las modificaciones que estime pertinentes, el proyecto de presupuesto elaborado por la Secretaría Técnica, conforme al inciso i) del artículo 9, requisito sin el cual no podrá ser sometido a la consideración del Presidente de la República y del Consejo de Ministros".

En la misma ley, al dar la estructura de organización de la Secretaría Técnica de la JUCEPLAN, se crea la Oficina de Presupuesto del Sector Público, como unidad dependiente de la Dirección Nacional de Planificación.

Los amplios poderes que otorgó la ley a la Junta Central de Planificación le permitieron pasar de inmediato del sistema de presupuesto tradicional al sistema de presupuesto-programa, de tal modo que en 1961 todos los organismos públicos se rigen por este sistema.

/7. Cambios

7. Cambios en los mecanismos de formulación, ejecución y control del presupuesto

a) Mecanismo de formulación presupuestaria

Las transformaciones en los mecanismos de formulación presupuestaria son de tal naturaleza que podría decirse que sustituyen la rutina por un sistema racional de postulación de objetivos y metas y de cálculo de requisitos. El sistema de presupuesto-programa exige que cada requerimiento de mano de obra, materiales y suministros, equipos, obras, etc. sea justificado como necesario para cumplir un objetivo. Ningún gasto se acepta por el hecho de que haya sido presupuestado en años anteriores. Cada año debe justificarse la totalidad de las peticiones de gastos y no sólo los aumentos.

De esas características esenciales se deriva que debe haber una estrecha relación y colaboración entre las oficinas de presupuesto y las entidades de planeación y que es conveniente que el presupuesto de los programas se realice en cada una de las entidades que son responsables de su ejecución.

El mecanismo que vincula a las oficinas de presupuesto y de planeación no es uniforme en todos los países. Influyen en sus modalidades las condiciones particulares de cada país, sus hábitos, las circunstancias en que se han implantado las reformas y también la necesidad de ir experimentando por etapas, dado lo reciente del establecimiento del sistema. Puede ser interesante explicar con brevedad las líneas fundamentales de los métodos que se han establecido en las legislaciones de Bolivia, Colombia y Cuba.

En Bolivia el organismo responsable de la planeación es la Junta Nacional de Planeamiento creada en octubre de 1960, que tiene la responsabilidad de elaborar el plan de desarrollo a largo plazo y el plan de inversiones públicas. El presupuesto fiscal está a cargo de la Dirección General de Presupuestos y Egresos dependiente del Ministerio de Hacienda. La coordinación entre planeación y presupuestos se hará a través del Departamento de Programación Financiera, entidad dependiente de la Junta Nacional de Planeamiento. Por lo tanto, corresponde a esta

/Junta realizar

Junta realizar la coordinación de la programación del desarrollo con el presupuesto. Además, la Junta propone cada año al Presidente de la República el nivel del gasto público y su distribución por ministerios y por programas, quedando la Dirección General de Presupuestos y Egresos encargada de confeccionar el proyecto de presupuesto fiscal.

Las entidades de planeación central son en Colombia el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación y el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos. El primero es un comité de altos funcionarios, integrado por ministros y que encabeza el propio Presidente de la República. Su función principal en materia de planeación es la de establecer la orientación política general de los planes. El Departamento Administrativo tiene la tarea de formular el plan de desarrollo económico de acuerdo con las orientaciones del Consejo Nacional. Igual que en Bolivia, las funciones de realizar el plan a largo plazo y confeccionar el plan de inversiones residen en los organismos de planeación. En cambio, la función presupuestaria está en el Ministerio de Hacienda y, específicamente, en la Dirección Nacional de Presupuesto.

La coordinación entre planeación y presupuestos se realiza a través de varios instrumentos. En primer lugar, los organismos de planeación central, en acuerdo con la oficina central de presupuesto, fijan una distribución provisional de los gastos públicos por ministerios y programas principales, a la cual deben atenerse estas entidades en la formulación de sus presupuestos. En segundo lugar, el primer anteproyecto de presupuesto se somete a discusión en reuniones conjuntas de los funcionarios de presupuesto y de los organismos centrales de planeación, de las cuales pueden surgir recomendaciones al Presidente de la República tendientes a que el presupuesto refleje fielmente el plan de acción del gobierno.

La coordinación entre las oficinas de Planeación y de Presupuesto se ha llevado a la práctica de un modo concreto y en todos sus detalles en la formulación del presupuesto de 1961. En efecto, los organismos de planeación elaboraron un plan cuatrienal de inversión pública y de

/prestación de

prestación de servicios económicos y sociales para el periodo 1961/64 que fue incorporado al presupuesto público de 1961, pues las partidas de este presupuesto por programas del año que corre son las del primer año del plan cuatrienal.

En Cuba, según disposición establecida por la ley 757 de 1960, se reúne en un solo organismo las funciones de planeación y de presupuesto, y corresponden a la Dirección Nacional de Planificación que depende de la Junta Central de Planificación. Se identifica en ese país la formulación de planes a corto plazo con la formulación de presupuestos. Sin embargo, a pesar de que la Oficina de Presupuesto del Sector Público y la Oficina de Formulación de Planes dependen de la Dirección Nacional de Planificación, se prevén instrumentos internos de coordinación entre planes a largo plazo y presupuesto. En efecto, el Comité de Ministros que - en forma muy similar a Bolivia y Colombia - integra la Junta Central de Planificación fija topes provisionales de gastos para las diferentes funciones y principales programas, y a los cuales deben ajustarse los organismos en la confección de sus presupuestos. Una vez confeccionado el anteproyecto de presupuesto, éste es discutido en la Dirección Nacional de Planificación, en donde nuevamente se coordinan los puntos de vista de planeación y presupuestos.

En los tres países existe el principio de descentralización en el sentido de que los programas y proyectos se formulen por cada una de las entidades que son responsables de su ejecución. Se establece asimismo un mecanismo de decisión y de información de las entidades hacia organismos superiores y colaterales y de éstos hacia las entidades, de tal modo que se asegure que las acciones que se proponen en el presupuesto integren un plan coordinado y no una simple suma de todas ellas.

La legislación cubana establece una separación nítida entre el mecanismo de financiamiento y el de planeación del gasto público. El primero es de responsabilidad del Ministerio de Hacienda y el segundo compete exclusivamente a las oficinas de planeación. Los problemas que pueden presentarse entre la previsión de recursos financieros establecidos por el Ministerio de Hacienda y las necesidades estimadas por la JUCEPLAN para atender los programas y proyectos, se consideran en el

/Comité de

Comité de Ministros que tiene por otra parte funciones de orientación de la política de los organismos de planeación. La JUCEPLAN tiene la facultad de proponer nuevos fondos de financiamiento cuyo origen podrían ser proyectos de nuevos impuestos, metas de utilidades a las empresas del estado y convenios de financiamiento con el Banco Central.

b) Mecanismos de ejecución presupuestaria

Los cambios que deben introducirse en los procedimientos de ejecución del presupuesto revisten tanta importancia como los cambios en los procesos de formulación. Los problemas más comunes que entorpecen los procedimientos tradicionales de ejecución presupuestaria podrían ser los siguientes:

i) la existencia de numerosos y complejos controles previos del gasto que diluyen las responsabilidades y entorpecen la ejecución de un programa;

ii) la rigidez de acción, que se traduce en el requerimiento de leyes para modificar aspectos secundarios y formales del presupuesto, muchas veces no necesarios para cumplir los objetivos fundamentales;

iii) la rigidez para realizar gastos imprevistos o complementar programas;

iv) la lentitud en los procedimientos de pagos, que obliga a las empresas proveedoras a recargar los precios, y

v) la complejidad de los sistemas de compra de materiales, que los hace lentos y costosos.

Una de las ventajas principales del sistema de presupuesto por actividades es que implica una definición clara de la responsabilidad de cada entidad. Señala tareas y entidades de ejecución. Se basa en el principio de delegación de responsabilidades. Cada jefe de programa, actividad o proyecto, según sea el caso, deberá estar facultado para operar sin trabas los fondos que se le asignen, como única forma de poder responsabilizarlo del cumplimiento de las tareas.

Otro problema importante en la ejecución del presupuesto es el que se refiere a la rigidez de las asignaciones presupuestarias. Esta rigidez es extrema en el sistema de presupuesto tradicional, por el

/mismo hecho

mismo hecho de que el control descansa en la comprobación del gasto en una lista de recursos. Se elabora una clasificación generalmente detallada y se entiende que las asignaciones presupuestarias son una autorización para comprar sólo los bienes y servicios incluídos en cada partida. Si se agotan las asignaciones para comprar ciertos bienes, no pueden usarse los recursos que sobran para otras adquisiciones sin cumplir una serie de formalidades que pueden consistir, en algunos casos, en una ley.

El sistema de presupuesto-programa disminuye notablemente esta rigidez, por cuanto la asignación de recursos se hace en función de objetivos concretos, aunque siempre dividida en un reducido número de partidas que comprenden diferentes tipos de recursos. Es importante destacar aquí el papel que desempeñan las clasificaciones de los gastos públicos en la rigidez de la ejecución del presupuesto. Una clasificación que facilite esa ejecución debe llenar las siguientes condiciones: a) permitir libertad en la elección del tipo y cuantía de los recursos necesarios para cumplir el objetivo plasmado en el presupuesto, lo que implica asignar los créditos presupuestarios en el menor número posible de partidas; b) servir de instrumento para conocer la demanda del gobierno, lo que supone que la clasificación de gastos debe proporcionar una información detallada sobre el tipo de recursos que se adquieren, y c) ser complementaria de la clasificación del gasto por programa y actividades, lo que significa que el clasificador debe indicar el origen del sector que produce el bien o servicio, ya que el destino está indicado por los programas y actividades. Las clasificaciones que suelen usarse en los sistemas de presupuesto tradicionales no cumplen ninguna de las condiciones señaladas, pues además de ser detalladas formalmente, el criterio de clasificación es una mezcla de origen y destino de recursos, con lo cual no permiten estudiar la demanda del gobierno y son defectuosas para aplicarlas al sistema de presupuesto-programa.

El método práctico para imprimir flexibilidad en estos aspectos consiste en establecer una clasificación principal y una subclasificación que desagrega las clases principales. Los gastos presupuestados en las clases principales deben aplicarse a los recursos o destino previstos,

/en tanto

en tanto que las asignaciones de las subdivisiones pueden ser trasladadas de unas a otras dentro de la misma clase, es decir, que se especifican únicamente para estudios de programación y de costos.

La rigidez en la ejecución del presupuesto no sólo encuentra su origen en un clasificador de gastos inadecuado sino también en la falta de atribuciones de los responsables para modificar las asignaciones presupuestarias de acuerdo con las circunstancias. Las atribuciones para modificar las asignaciones presupuestarias dependen a) del grado de detalle con que se aprueba el presupuesto al nivel de la ley, el decreto, la resolución, etc. b) de los instrumentos legales que autoricen a reasignar créditos, ya sea entre programas y actividades o entre diferentes partidas o artículos del clasificador de gastos, y c) de las facultades para suplementar los gastos.

Con respecto al primer punto, la legislación presupuestaria de Colombia establece la aprobación por ley del presupuesto al nivel de programa, subprograma, actividad y proyecto. En el sistema cubano el presupuesto se aprueba por ley sólo al nivel de programas, siendo los proyectos integrantes de cada programa aprobados por resolución del jefe superior respectivo, ya sea ministro, presidente del organismo autónomo, etc.

En relación con el segundo punto, el sistema colombiano contempla un mecanismo de "traslación de apropiaciones" que el gobierno puede hacer cuando no está reunido el Congreso, hasta un 10 por ciento del monto total de las apropiaciones votadas inicialmente por el cuerpo legislativo para cada dependencia gubernamental. Estas traslaciones se hacen con la aprobación del Consejo de Ministros. En el sistema cubano las traslaciones o reasignaciones de créditos se hacen por ley cuando se realizan entre programas, y por resolución ministerial cuando se efectúan entre proyectos integrantes de un mismo programa. Sin embargo, es permitido reasignar por resolución ministerial hasta un máximo de un 20 por ciento de los créditos asignados para compra de materiales y suministros en diferentes programas integrantes de una misma unidad ejecutora superior, o sea ministerio, organismo autónomo, etc.

/Por lo

Por lo que toca al tercer punto, la ley colombiana establece un mecanismo de apertura de créditos adicionales por parte del gobierno cuando el Congreso está en receso. El límite máximo de esa apertura de créditos es de 10 por ciento del total de las apropiaciones presupuestarias, pero en casos excepcionales puede llegar a un 25 por ciento. En Cuba, con el mismo fin de suplementar gastos imprevistos o errores de estimación del costo de los programas, el ministro o jefe superior de un organismo puede solicitar que se incluya en su presupuesto una cantidad global para gastos no especificados (Epígrafe 11). En esta forma, el ministro puede suplementar los programas y proyectos que estime necesarios. El uso de crédito global mencionado implica la obligación de imputar los gastos que se realicen con cargo a su financiamiento, de acuerdo con la clasificación general de recursos y de programas y proyectos establecida. En esta forma el crédito global es meramente presupuestario y no puede aparecer en la liquidación del presupuesto como tal, salvo en el caso de gastos calificados como secretos.

c) Control del presupuesto

El sistema de presupuesto tradicional no está estructurado para controlar la eficiencia y el cumplimiento de los objetivos que se persiguen al asignar los créditos presupuestarios. El sistema de presupuesto-programa, manteniendo los controles formales indispensables, otorga primera importancia a la verificación del cumplimiento de tarea y a su costo. Ello no puede hacerse de un modo efectivo en las primeras etapas de una implantación progresiva del sistema del presupuesto por programas, o sea hssta que los programas y proyectos identifiquen metas físicas de producción y sus correspondientes insumos.

Superada la etapa de fijación de metas físicas y determinación de costos unitarios, el control del monto del gasto por tipos de recursos pierde importancia, transformándose más bien en un mecanismo de información. En cambio, el control del monto del gasto en relación con las metas y proyectos juega un papel principal en el sistema de presupuesto-programa. Tiene éste dos propósitos fundamentales: a) el control de la flexibilidad otorgada en la ejecución del presupuesto, y b) el control de los programas y proyectos cuyos objetivos no se pueden cuantificar.

/Los sistemas

Los sistemas de control del presupuesto son similares en Colombia y Cuba. Difieren sólo en aspectos que guardan relación directa con la estructura de organización como por ejemplo la ubicación de la oficina de presupuesto y el grado de control previo interno y externo, que en Cuba se han simplificado considerablemente. En ambos países el control del cumplimiento de las metas lo realiza el jefe de cada programa y proyecto, que tiene la obligación de informar mensualmente a la oficina sectorial del presupuesto, verificando selectivamente esta última su exactitud. Las oficinas sectoriales de presupuesto informan a su vez sobre el cumplimiento de las metas a la oficina central, en donde son analizadas en colaboración con la oficina central de planeación. Los informes sobre cumplimiento de metas son analizados en primera instancia dentro del respectivo organismo superior - el ministerio, por ejemplo - para lo cual trabajan conjuntamente las oficinas sectoriales de planeación, presupuestos y racionalización administrativa. Este análisis interno en las oficinas sectoriales, permite superar el mero control informativo y ahondar en las causas de las desviaciones entre el presupuesto y su ejecución. Estas mismas oficinas son las que en el futuro harán los controles de eficiencia, o sea el análisis de los costos unitarios.

El hecho de que el control del presupuesto se realice en forma descentralizada - aunque siempre con una supervisión central - tiene la ventaja de proporcionar a los ejecutores de los programas una información periódica y directa del desarrollo de las actividades a su cargo y de los problemas o factores que las afectan.

Los verdaderos frutos del presupuesto-programa se producirán cuando empiecen a funcionar eficientemente sus sistemas de control, pero ello requiere un proceso lento de formación de personal adecuado a las nuevas funciones y la obtención de experiencias nacionales en cada caso de aplicación del sistema.

/8. Reestructuración

8. Reestructuración de las oficinas de presupuesto

Las oficinas de presupuesto han sido tradicionalmente en los países latinoamericanos entidades de administración y de contabilidad. En los últimos años se ha registrado un movimiento de firme progreso en el nivel técnico de esas oficinas. Sin embargo, la implantación de un presupuesto por programas y, en general, de un mecanismo de mayor eficiencia en las decisiones de la política económica y social ponen de manifiesto la necesidad de reestructurar esas oficinas y elevar apreciablemente su capacidad técnica.

Los grupos asesores han colaborado con los gobiernos de Bolivia, Colombia y Cuba en la reorganización de las oficinas de presupuesto en concordancia con la implantación del sistema de presupuesto por programas de actividad.

El Gobierno de Bolivia acaba de reestructurar sus oficinas creando la Dirección General de Presupuesto y Egresos, entidad directamente dependiente del Ministro de Hacienda y que está encargada de administrar el presupuesto y la Tesorería. La nueva entidad está constituída por tres departamentos: a) Estudios y Programación Presupuestaria; b) Operaciones Presupuestarias, y c) Racionalización Administrativa. El primero tiene a su cargo la elaboración del presupuesto por programas con la colaboración de las oficinas de los ministerios y confecciona los estudios y estadísticas requeridos por el organismo de planeación; el segundo dirige y supervisa la ejecución del presupuesto y, finalmente, el tercero se ocupa de las labores de organización y métodos. Además, se ha creado un grupo de analistas presupuestarios que deberán revisar sobre el terreno la ejecución del presupuesto y controlar la forma en que se van cumpliendo los programas.

En Colombia, por decreto 1124 de 1960, fue reorganizada la Dirección Nacional del Presupuesto, a la que se ha encargado ejecutar las leyes que se relacionan con la preparación, ejecución y vigilancia del desarrollo de los programas del presupuesto nacional y colaborar en la preparación de los planes de financiamiento del sector público. Esa Dirección comprende tres secciones: la de programación presupuestaria, la de administración presupuestaria y la de crédito público; además, se integra con una oficina jurídica. La sección de programación presupuestaria debe asesorar e impartir normas para la formulación de los programas de gastos públicos, planear la estructura y presentación del proyecto de presupuesto y realizar

/investigaciones sobre

investigaciones sobre finanzas públicas. La sección de administración presupuestaria debe hacer los cálculos de rentas e ingresos, preparar el "proyecto de ley anual" de presupuesto de rentas e ingresos y el proyecto de "ley de apropiaciones", y vigilar y controlar el movimiento de las apropiaciones y de todas las operaciones relacionadas con la ejecución del presupuesto. La sección de crédito público ejerce la administración de la deuda pública interna y externa y hace estudios sobre el mercado de la deuda pública interna. Las oficinas de presupuesto de los ministerios cuentan con secciones de ejecución y control del presupuesto de costo, y de pagaduría.

En Cuba se reestructuró totalmente la organización presupuestaria a mediados de 1960. El carácter distintivo de la nueva organización está en la separación en dos organismos de las tareas del presupuesto que tradicionalmente se concentraban en una sola oficina. Todo lo que atañe al gasto expresado en programas y proyectos se ha trasladado a una oficina de presupuesto dependiente del organismo de planeación y todo lo que atañe al financiamiento, recaudación de ingresos, contabilidad y control, se mantiene en una oficina del Ministerio de Hacienda. Las oficinas de presupuesto de los ministerios son también parte integrante del sistema de planeación sectorial ubicado en cada una de esas entidades. Estos organismos de planeación tienen una estructura similar a la del organismo central, pues se integran comúnmente con 4 departamentos: formulación de planes, presupuesto, estadísticas y racionalización administrativa.

/III LA ESTRUCTURA

III

LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA PARA LA PROGRAMACION

1. Las relaciones entre la estructura administrativa y la programación

Uno de los requisitos esenciales para que tengan éxito los esfuerzos de programación del desarrollo económico es contar con mecanismos administrativos eficientes para la formulación, la ejecución y el control de los planes. Es natural que la administración pública en los países latinoamericanos no se adapte en la actualidad con eficacia a esas finalidades, porque la programación no ha constituído hasta hace muy poco un objetivo deliberado y la organización administrativa se ha heredado de tiempo atrás o se ha venido formando sin tener en cuenta ese objetivo.

Suelen encontrarse en la actual administración pública trámites muy complicados, una agrupación defectuosa de actividades, duplicación de funciones, baja productividad, delimitación imprecisa de responsabilidades y ausencia de organismos de coordinación.

Buena parte de los defectos anotados son herencia de la forma misma en que ha venido creciendo la organización administrativa. La administración pública no ha crecido, en general, como resultado de una visión de conjunto de las necesidades de expansión de las actividades gubernamentales, sino como consecuencia de múltiples iniciativas parceladas y a veces contrapuestas o que duplican funciones y organismos ya existentes.

Lo anterior se ve reforzado por una marcada tendencia a adoptar un sentido más bien formal y contable para el control de las actividades públicas, tal como se ha señalado en la sección II de este informe.

Es natural que un propósito decidido de programar las actividades del estado no encuentre respuesta en el tipo de organizaciones descritas, choque con ellas y se torne en último término ineficaz si no puede modificarlas. Por ello, una programación eficiente y realista de las actividades supone el cambio de la organización administrativa. El solo hecho de planificar obliga a controlar conscientemente la estructura y el crecimiento de las unidades administrativas, y la elección de un método de programación permite darle una definición concreta a esa estructura.

/Si no

Si no existe planeación, la defectuosa estructura de las entidades componentes de la administración pública tiende a mantenerse, por cuanto no se plantea el problema de estudiar las actividades, cuantificar los servicios que se prestan y determinar sus costos. En esta forma, el costo de mantener una duplicación de actividades, actividades inútiles y agrupaciones defectuosas de éstas, no se hace evidente y no existen bases de comparación relativa de costos. En cambio, la planeación y la implantación de un sistema de presupuesto por programas de actividad debe aparejar necesariamente cambios en la organización administrativa.

Para los sistemas tradicionales de presupuesto, la organización administrativa es un dato, porque aquéllos se adaptan a ésta; en cambio, la planeación y el sistema de presupuesto por programa obligan, primero, a postular acciones, a presupuestarlas después y, finalmente, a proponer una organización operativa que permita realizarlas. Es decir, la organización administrativa es en cierto modo consecuencia de los planes del gobierno y de la forma de realizarlos.

2. La concepción sobre organismos centrales de coordinación y la descentralización en la elaboración, la ejecución y el control de programas y proyectos

Uno de los aspectos fundamentales de la organización administrativa para la programación es el grado de responsabilidad y atribuciones que cabe asignar al organismo de planeación y la medida en que esas responsabilidades y atribuciones van a compartirse por el conjunto de la administración pública. En concreto, cabe pensar en dos modalidades: a) un organismo único, de gran amplitud, que absorba totalmente las tareas de formular planes a todos los niveles; o b) un reducido organismo central de alto nivel técnico, responsable de coordinar y orientar el proceso de planeación, ayudado en esta tarea por una serie de oficinas que operan a los distintos niveles de la administración nacional.

En relación con este problema debe tenerse en cuenta que un sistema de planeación tiene que llenar ciertos requisitos para ser eficiente. Debe ser capaz de producir planes coherentes, realistas y conocidos y sentidos por los responsables de ejecutarlos.

/El primer

El primer requisito implica que los planes deben coordinarse en un organismo central; el segundo conduce a postular que los planes deben formularse por aquéllos que van a ejecutarlos, como única forma de producir planes realistas ya que son ellos los que conocen a fondo los problemas que enfrentan día a día. En cambio, no es posible concentrar en un organismo central un conocimiento detallado de cada uno de los sectores de economía. Al igual que el anterior, el tercer requisito lleva a sugerir que los planes sean formulados por quienes los ejecutan, por cuanto en esa forma cada cual encuentra y reconoce lo suyo en el plan.

Para cumplir con los requisitos señalados, el sistema de planeación debe centralizar, en un nivel dado, las orientaciones básicas a que debe ceñirse el plan, y descentralizar la formulación efectiva y la ejecución de los planes. Las orientaciones emanan de la entidad central en forma de planes o proyecciones preliminares globales, aunque en la misma formulación de ese plan preliminar global se utiliza el conocimiento y la experiencia de los que están en los niveles descentralizados del aparato de planeación. Cada una de las entidades en sus diversos niveles administrativos elevan los planes, formulados por los propios ejecutores, y al subir a cada nivel superior son coordinados entre sí, continuándose este proceso hasta la oficina central de planeación en que se produce la coordinación del plan al nivel nacional. En otras palabras, las entidades centrales de planeación preparan instrucciones y asignaciones globales de recursos para los ministerios y organismos descentralizados por intermedio de las oficinas sectoriales de planeación; éstas a su vez concretan y precisan más las instrucciones a base de su conocimiento del sector, y las transmiten a las direcciones, éstas a los departamentos, y así hasta llegar a las más pequeñas unidades administrativas.

Se deduce de lo expuesto que en todos los niveles se imparten instrucciones para producir planes, pero con distinto grado de generalidad, precisión e incluso de contenido. En la misma forma se produce la coordinación de los planes a todos los niveles de la administración. Los aspectos sustantivos que se deben coordinar ante la decisión de

/construir un

construir un hospital, por ejemplo, se refieren a problemas tan concretos como los de coordinar la capacidad de la sala de operaciones quirúrgicas con la dotación de camas e instalaciones generales. En cambio, la coordinación de los planes de los diferentes hospitales en el Ministerio de Salud se realiza a un nivel más general, considerando aspectos como la oferta de servicios médicos en relación con las necesidades de cada zona, la disponibilidad de médicos, etc. En cada nivel de la administración se produce un proceso similar: centralización de orientaciones y descentralización de la formulación de planes, pero este proceso es distinto en cuanto al contenido de los aspectos que se coordinan y orientan.

En la ejecución y el control de los planes, programas y proyectos se aplican los mismos principios. El control de los planes de salud, por ejemplo, se centraliza para ciertos efectos en cada unidad hospitalaria, y a base de la remisión de información sobre la ejecución de los trabajos, el ministerio puede centralizar el control de otros aspectos más generales, para que finalmente el organismo central de planeación controle el cumplimiento del plan general de salud a un nivel general todavía mayor.

Los problemas señalados y la forma de resolverlos determinan la estructura administrativa del aparato de planeación, que justamente se está estableciendo en América Latina sobre la base de organismos centrales de planeación de tamaño reducido, pero altamente calificados, y de oficinas sectoriales de planeación encargadas de orientar y coordinar la formulación de planes sectoriales, que tienen independencia administrativa con respecto al organismo central.

Lo mismo en Bolivia que en Colombia y Cuba se ha seguido el criterio de crear pequeños organismos centrales de planeación, con la función de orientar y coordinar la formulación de unos planes que deben venir a su vez formulados desde las oficinas sectoriales de planeación.

Un aspecto importante que cabe señalar es el de las relaciones entre las oficinas sectoriales de planeación y la oficina central. En general, se ha considerado en la práctica que las oficinas sectoriales de

/planeación no

planeación no debieran tener dependencia administrativa de la oficina central, por las siguientes razones: a) se transformaría la oficina central en una maquinaria administrativa muy pesada y burocrática, difícil de manejar; b) los ministros y jefes de organismos podrían no tener confianza en la oficina de planeación de su sector, y la considerarían como una intromisión con propósitos de fiscalización; y c) las oficinas sectoriales tendrían autoridad formal pero no efectiva, por cuanto no tendrían fácil acceso a la información para producir planes y controlar su cumplimiento.

En cambio, se considera conveniente la creación de oficinas sectoriales de planeación que dependan administrativamente de los ministerios, organismos autónomos, etc. Sin embargo, como la coordinación estrecha entre las oficinas sectoriales y el organismo central de planeación es indispensable, generalmente se establecen relaciones de dependencia funcional entre ambos tipos de organismos. Estas relaciones funcionales consisten por lo común en la facultad del organismo central para determinar la organización de las oficinas sectoriales, formularles planes de trabajo y de investigaciones y fijarles fechas de remisión para sus informes.

3. Las relaciones entre las oficinas de planeación, estadística y presupuesto

Lo anterior sugiere la conveniencia de examinar con cierto detenimiento lo que atañe a las relaciones más aconsejables entre el organismo central de planeación y las oficinas centrales de presupuesto y de estadística.

Un sistema de planeación debe necesariamente contener una estrecha relación entre las funciones de postular acciones, recoger y elaborar estadísticas y presupuestar. La necesidad de esta estrecha relación se basa en el principio de que la planeación no debe constituir un acto forzado dentro de la administración, sino por el contrario, una acción normal realizada por medio de una división coordinada de tareas que permita la formulación de planes con el mínimo de esfuerzo. Esto implica "planear" el sistema, señalar a cada cual qué parte y en qué proceso de

/la planeación

la planeación le corresponde actuar y delimitar con claridad las atribuciones para poder asignar las responsabilidades. En el fondo, se trata de crear una "rutina" de planeación para que los planes puedan armarse por las oficinas centrales y sectoriales de planeación sobre la base de las piezas construídas por las unidades administrativas ejecutoras.

En este punto existen dos problemas básicos: a) la obtención periódica y sistemática de la información básica para formular planes, y b) los métodos de compulsar la formulación de planes y garantizar su ejecución. El primer problema incide en los organismos centrales y sectoriales de estadística, y el segundo en las oficinas centrales y sectoriales de presupuesto.

Conviene no menospreciar el riesgo de que muchas oficinas de planeación no actúen en la práctica como tales, sino que dupliquen buena parte del trabajo que deberían realizar las oficinas de estadística. Por otra parte, las oficinas centrales de estadística captan y elaboran informaciones que no guardan relación con las necesidades de formulación de planes. De aquí la necesidad de que los organismos centrales de estadística operen con un programa de trabajo aprobado o confeccionado en colaboración con el organismo central de planeación, y de que las oficinas sectoriales de estadística trabajen a su vez con programas confeccionados en colaboración con las oficinas centrales de planeación y estadística y, además, con la oficina sectorial de planeación respectiva.

En lo que toca al presupuesto, el problema es similar. Si no existe una estrecha relación entre el organismo de planeación y el organismo central de presupuesto, se divorcia la asignación de recursos para la acción inmediata con la prevista para los objetivos a largo plazo. En otras palabras, los planes corren el riesgo de transformarse en meras investigaciones en vez de instrumentos guías para la acción del gobierno. Como la formulación del presupuesto es un proceso tan ligado a la formulación de los planes anuales, en el fondo el divorcio entre planeación y presupuestos es la división artificial entre la formulación de planes anuales y planes a largo plazo, y como el objetivo de estos últimos es servir de guía a los primeros, resulta clara la inutilidad de la planeación en la situación descrita.

/Ahora bien,

Ahora bien, la relación entre planeación y presupuesto puede adoptar variadas formas. La oficina central de planeación puede tener facultades para participar en la discusión interna del presupuesto, o éste ser remitido al Presidente de la República a través de ella. Puede también tener facultades para hacer recomendaciones, o puede requerirse la aprobación previa del presupuesto por parte de la oficina central de planeación. Finalmente, se da también la fórmula de que la preparación del presupuesto por lo que atañe a la determinación de gastos e inversiones se incorpore administrativamente al organismo central de planeación, así como también su control.

En suma, para que las oficinas de estadística, planeación y presupuestos formen un grupo coordinado, se requiere que tengan una concepción homogénea del proceso de planeación.

4. Estructura y ubicación de las oficinas centrales y sectoriales de planeación

Se ha establecido ya la necesidad de crear organismos centrales y sectoriales de planeación y conviene analizar ahora sus posibles ubicaciones en los distintos niveles de la administración y sus estructuras internas.

Se concibe a la organización central de planeación en dos planos: uno político y otro técnico. La separación resulta útil como demarcación de los problemas que deben abordarse. El cuerpo político cumple la función de orientar la formulación de los planes de desarrollo económico y social de acuerdo con la política general del gobierno. Fija el contenido político de los planes. Ese cuerpo, que es generalmente pequeño, se suele integrar con altos funcionarios de la administración responsables de sectores importantes de la economía y con representantes de los poderes políticos del país. En los casos de Colombia, Bolivia y Cuba, el cuerpo político es dirigido por el Presidente, el Vicepresidente y el Primer Ministro, respectivamente, con lo cual se mantiene al más alto nivel la organización de la planeación central. El cuerpo político puede cumplir también una importante función en la solución de discrepancias en torno a problemas originados por la acción inmediata.

/Una oficina

Una oficina central de planeación es el complemento indispensable del cuerpo político; es en realidad el órgano operacional de confección de planes. La entidad administrativa responsable de la planeación toma formas variadas de acuerdo con las características de cada país. Generalmente comprende subdivisiones encargadas a) de la formulación y coordinación de planes globales; b) de planes sectoriales como agricultura, industria, energía, etc.; c) del sector público y en particular del plan de inversión pública; d) de los planes regionales; e) de la política económica, y f) del análisis y la información básica.

Las unidades de planes sectoriales son el nexo entre el organismo central de planeación y las oficinas sectoriales de planeación dependientes de los ministerios y otros organismos.

Los problemas de coordinación y ubicación de las oficinas sectoriales de planeación son similares a los ya señalados para las oficinas centrales. En la práctica, se trata de que estas entidades se ubiquen al nivel ministerial o de la jefatura máxima del organismo.

IV

DIAGNOSTICO DE LA INVERSION PUBLICA

1. Técnica de la programación de la inversión pública

Desde un punto de vista formal, el esquema básico de la programación de la inversión pública comprende las mismas etapas y elementos que el de la programación general, a saber: diagnóstico, formulación del plan y establecimiento del mecanismo administrativo de elaboración, ejecución, coordinación y ajuste permanente de los programas.

En el diagnóstico se examinan fundamentalmente asuntos como los siguientes:

a) medida en que el nivel y la composición de la inversión pública de un país constituye un estímulo o un obstáculo para el desarrollo económico y social que el país podría lograr si se aplicara una política deliberada a ese respecto;

b) evaluación de la política del gobierno en general y, en particular, de la encaminada a satisfacer cada una de las necesidades de inversión;

c) grado de eficacia de las actividades de ejecución de proyectos y de prestación de servicios e identificación de sus deficiencias, y

d) eficacia del mecanismo de coordinación entre distintos programas o entidades.

Como es natural, el diagnóstico de la inversión pública debe realizarse en el cuadro del diagnóstico general de la economía del país, tanto por lo que atañe al aspecto estrictamente económico y a la evaluación de la política, como por lo que se refiere al mecanismo administrativo de programación. En cambio, los aspectos relacionados con el rendimiento o economicidad en la ejecución de proyectos y prestación de servicios, tienen un carácter más específico.

La programación de la inversión pública consiste en determinar objetivos y metas para la ejecución de proyectos de inversión y prestación de servicios, y en seleccionar las medidas, directas o indirectas, que se han de aplicar para lograr esos objetivos. La

/determinación de

determinación de objetivos y metas es consecuencia de un análisis técnico que toma en cuenta: a) orden de prelación y criterios para asignar recursos derivados del diagnóstico general de la economía, del diagnóstico particular de la inversión pública y de decisiones políticas del gobierno; b) objetivos y metas del programa general de desarrollo económico; y c) recursos disponibles para inversión.

2. Importancia de un buen diagnóstico de la inversión pública

La experiencia de los grupos asesores está demostrando que para iniciar un proceso de programación es de primordial importancia realizar un buen diagnóstico de la inversión dentro del marco de un diagnóstico general de la economía del país.

La utilidad de un buen diagnóstico, como paso previo e ineludible para la formulación de un programa, se pone de manifiesto si se tiene presente lo que sigue:

Se comprueba que organismos encargados de preparar programas de inversión pública no disponen de informaciones que les permitan determinar el monto total de los recursos comprometidos en obras en ejecución; por eso, es arriesgado concebir nuevos programas, pues éstos podrían contribuir a reducir la productividad de la inversión al prolongar, por ejemplo, los plazos de ejecución de obras nuevas y antiguas.

Suelen existir en los países programas o proyectos elaborados o en una avanzada etapa de estudio por organismos nacionales e internacionales, cuya necesidad y economicidad es obvia desde todo punto de vista; no habría motivo, pues, para demorar la decisión de llevarlos a cabo en espera de los detalles de un elaborado programa general.

Existen entidades cuya capacidad para ejecutar proyectos o prestar servicios ya está colmada o que, por falta de capacidad técnica, no podrían iniciar nuevos programas; en tales casos, asignarles más recursos, redundaría en la baja de la productividad, privando de ellos a otras entidades que podrían aplicarlos con más provecho.

Sucede con frecuencia que, por falta de coordinación, no se toman en cuenta inversiones relativamente pequeñas que son imprescindibles

/para el

para el funcionamiento de obras ya terminadas. Es evidente que esas inversiones deben tener prelación, a fin de elevar la productividad del sistema de inversión.

La eficacia del mecanismo administrativo de ejecución y coordinación puede ser tan reducida que no permita realizar en forma satisfactoria el plan major concebido; en consecuencia, será necesario dar previamente a ese mecanismo un nivel técnico mínimo de funcionamiento.

Finalmente, cabe señalar que el sistema de financiamiento puede adolecer de cierta regidez que debería corregirse sin demora para que el programa pueda aplicarse de manera continua, evitando interrupciones o distorsiones.

En vista de esos hechos que, aunque con variaciones, son corrientes en los países de América Latina, los grupos asesores han planeado su labor atendiendo especialmente, y con particular urgencia, a la realización de un diagnóstico de carácter económico, técnico y administrativo, de lo que se podría llamar el sistema de inversión pública.

Esa evaluación, si se cuenta con el mayor número de datos de carácter cuantitativo y aun cualitativo, facilita la adopción de decisiones fundamentales para sanear la situación actual y mejorar la asignación de recursos conforme a criterios y soluciones tanto más precisos cuanto más se haya avanzado en el estudio del programa general de desarrollo. Esas decisiones se reflejarán de inmediato en el presupuesto público.

3. Diagnóstico global sobre el nivel de la inversión pública

El diagnóstico general de la economía y el análisis de sus posibilidades de crecimiento indicarán la diferencia que existe entre el nivel actual de la inversión pública y el que, en términos aproximados, sería necesario para lograr determinadas tasas de crecimiento que se consideran viables en función de una política deliberada de desarrollo.

En la medida en que se haya avanzado en los análisis de programación de la economía en su conjunto, se podrá obtener un conocimiento más detallado acerca de la composición de las inversiones públicas que se

/requerirían; asimismo,

requerirían; asimismo, en los modelos globales se habrán analizado determinadas alternativas de desarrollo y sus posibilidades de financiamiento.

Comparando los resultados de esas alternativas con la situación actual, se podrá apreciar la magnitud del nivel de inversión en relación con el que se debiera alcanzar y, en consecuencia, determinar el alcance de la labor que se deberá realizar o la cooperación extranjera que se requerirá.

En resumen, los propósitos esenciales del diagnóstico consisten en desentrañar los factores que condicionan el nivel y la composición actual de la inversión teniendo en cuenta los objetivos y metas de un programa de desarrollo, asi como en evaluar los rendimientos del sistema en sus aspectos técnicos de producción y de coordinación.

A continuación, se enuncian y explican en forma muy breve los análisis más significativos que se deben efectuar con ese propósito. A tal efecto, se ha tomado en cuenta la situación general de los países latinoamericanos respecto a las informaciones técnicas y económicas de que se puede disponer.

4. Análisis histórico general de la inversión pública

Es útil contar con series de inversión para períodos prolongados, a fin de analizar las fluctuaciones que ha experimentado la inversión pública en relación con el ingreso nacional, el sector externo y la inversión total.

Se necesitan series que abarquen períodos relativamente extensos debido a la naturaleza de esas fluctuaciones y al tiempo que requieren la ejecución de los proyectos de inversión y la propagación de sus efectos en el ámbito de la economía.

Algunos de los puntos de interés particular para la planeación de la inversión pública se relacionan con el análisis de la política que ha seguido el gobierno, el efecto del sector externo sobre los niveles de inversión y el papel que ha desempeñado la inversión pública como factor de promoción del desarrollo del país.

Es común en los países latinoamericanos que las fluctuaciones del sector externo incidan en forma muy pronunciada en la inversión pública.

/Como es

Como es sabido, éstas se acrecientan en épocas de expansión del poder de compra externo y disminuyen en las de contracción de aquél.

El fenómeno se realiza, principalmente, a través de dos factores: los ingresos del gobierno y las disponibilidades de divisas. Los ingresos del gobierno experimentan fluctuaciones, pues en gran parte dependen del sector externo. Como los gastos de funcionamiento tienen un carácter más estable o son más rígidos, la contracción de ingresos del gobierno contribuye a la disminución de los recursos destinados a la inversión, que en épocas de elevados niveles de ingreso también se había acrecentado. En suma, el ajuste de la situación se efectúa principalmente a expensas de la inversión pública y, por lo tanto, del crecimiento económico y social del país.

Las cifras presentadas en el cuadro 1, que ilustran el programa cuatrienal de inversión pública de Colombia, permiten formarse una idea de la magnitud de esos movimientos de expansión y de contracción de la inversión pública ocasionados principalmente por las fluctuaciones del sector externo. Asimismo, esas cifras ponen de manifiesto la labor realizada por el gobierno para mantener el nivel de la inversión pública con posterioridad al pronunciado descenso del precio del café.

La comparación del nivel de la inversión pública con el de la inversión privada, proporciona otros elementos de juicio para apreciar la política del gobierno, y, además, puede suministrar índices sobre la participación de una y otra en la inversión total y en actividades concretas; dichos índices son útiles para los estudios de planeación.

A este respecto, el cuadro 1 revela cómo en Colombia el ajuste fue mayor en la inversión privada porque la contracción de las importaciones incidió preponderantemente en ese tipo de inversión.

Otro análisis histórico que conviene realizar concierne a la distribución de las inversiones ya sea en la prestación de servicios sociales o en sectores productivos. Es común que por lo reducido de los recursos, se hayan incrementado las necesidades de servicios sociales, como educación y salud pública; por otro lado, también puede darse el caso de que en niveles relativamente altos de inversión sea significativa la proporción de las inversiones de carácter social, y que las destinadas

/Cuadro 1

Cuadro 1

COLOMBIA: PRODUCTO E INVERSION PUBLICA Y PRIVADA, 1950-59

Año	Producto bruto interno a precios de mercado	Inversión bruta fija (en millones de pesos constantes de 1958)			Coeficiente de inversión respecto al producto bruto interno (en porcientos)		
		Pública	Privada	Total	Pública	Privada	Total
1950	14 580.8	502.0	2 221.4	2 723.4	3.5	15.2	18.7
1951	14 969.3	586.0	2 129.9	2 714.9	3.9	14.2	18.1
1952	15 970.1	565.1	2 386.5	2 951.6	3.5	15.0	18.5
1953	16 923.3	746.5	3 144.6	3 891.1	4.4	18.6	23.0
1954	18 150.6	1 048.5	3 678.2	4 721.4	5.8	20.2	26.0
1955	18 882.0	1 244.8	3 658.3	4 903.1	6.6	19.4	26.0
1956	19 391.4	1 245.3	3 441.1	4 689.4	6.4	17.8	24.2
1957	20 019.6	951.7	2 534.2	3 485.9	4.7	12.7	17.4
1958	20 476.8	903.3	2 446.2	3 349.9	4.4	11.9	16.3
1959	21 687.7	1 017.2	2 592.3	3 609.5	4.7	11.9	16.6

Fuente: Consejo Nacional de Política Económica y Planeación; Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos. Plan Cuatrienal de Inversiones Públicas Nacionales 1961-64.

/a fines

a fines productivos hayan sido insuficientes para promover el desarrollo de los sectores económicos.

El análisis histórico debiera complementarse en la medida de lo posible con cifras sobre las inversiones acumuladas, o sea las existencias de capital fijo. Si bien esas investigaciones no son fáciles, habría que esforzarse por reunir datos, al menos para sectores o servicios determinados, pues revelan la capacidad de producción; a veces, una comparación con la población puede indicar la medida en que se han atendido determinados servicios.

5. Composición de la inversión según su destino

El análisis de la inversión por clase de bienes y servicios producidos y por destino o entidades de utilización deberá hacerse lo más a fondo posible. Dicho análisis proporciona antecedentes básicos para la formulación del programa y es la etapa esencial del diagnóstico.

Además de los datos estadísticos y otras informaciones cuantitativas, son de mucha utilidad los datos y las apreciaciones de carácter cualitativo que pueden suplir en algo la falta de información estadística tan común en los países de América Latina.

Ese análisis debería mostrar la medida en que se han ido satisfaciendo las necesidades de promoción económica y de servicios de utilización directa en los distintos sectores productivos, así como las necesidades de servicios sociales; junto con otros elementos podría ilustrar acerca de la política que en cada caso ha seguido el gobierno o en ausencia de ésta presentar claramente los hechos.

En etapas ulteriores del análisis de programación, esos datos servirían para determinar las inversiones adicionales de diversa clase que se requieren y para fundamentar criterios de orientación o de prioridad en la asignación de recursos.

Desde otro punto de vista, el análisis de la estructura de la inversión pública es útil porque permite obtener ciertas indicaciones acerca de las posibilidades de modificar esa estructura si la aplicación de un plan así lo exigiera. Se comentará más adelante cómo la persistencia en la distribución crea hábitos y capacidades especiales

/en las

en las entidades que han contado con recursos disponibles, en detrimento de las que operaron a un nivel más reducido. Con el tiempo sucede que, en cierta medida, la distribución resulta no tanto de una política basada en un orden de prelación preestablecido, sino del juego de las distintas capacidades ejecutivas de las entidades.

Ese análisis de la inversión por sectores de destino debe complementarse con los diagnósticos de los sectores económicos, pues una apreciación parcial puede conducir a conclusiones equivocadas. Véanse, por ejemplo, los cuadros 2 y 3 en que se ofrecen las cifras porcentuales de la distribución funcional de la inversión pública de Colombia, según datos que ilustran el programa cuatrienal de inversión pública de ese país.

Esa investigación muestra que el sector de los transportes absorbe una alta proporción de la inversión pública, pues el porcentaje es del 40 por ciento para el total de las entidades públicas del país y es superior al 60 por ciento, hasta 1959, de las inversiones que realizan las entidades nacionales. Esa concentración de los recursos disponibles en ese sector explica, en parte, el atraso en la atención de otras necesidades - por ejemplo, las de educación, salud pública y servicios económicos para el sector agropecuario - y ello ha ocasionado una acumulación de cuantiosos déficit en educación y salud pública y una acción insuficientemente sobre la economía agropecuaria, cuyo lento crecimiento impide un desarrollo más acelerado del país. Sin embargo, no puede inferirse que el sector del transporte haya sido atendido satisfactoriamente, pues son bien conocidas las necesidades de ese país en lo que a nuevas inversiones en ese campo se refiere. Una indicación de ello es que su densidad de carreteras es más baja que en otros países en situación comparable, no obstante las importantes inversiones que se han realizado en los últimos años.

Finalmente, cabe destacar que el análisis sectorial debe complementarse con una revisión del campo de acción directa del gobierno, pues, como es sabido, existen actividades que el sector privado no atiende generalmente debido al riesgo o a la baja rentabilidad que ello supone o sólo lo hace en magnitud reducida con respecto a las

/Cuadro 2

Cuadro 2

COLOMBIA: INVERSION PUBLICA TOTAL SEGUN SU DESTINO SECTORIAL, 1959

(En porcientos del total)

Sector de la economía	Porcientos
Agricultura	10.0
Industrias	1.6
Energía eléctrica	13.5
Transportes	41.0
Educación	3.3
Salud pública	1.6
Vivienda	11.8
Servicios comunales	12.5
Otros, sin clasificar	4.7
Total	100.0

Fuente: Plan Cuatrienal de Inversiones Públicas Nacionales, 1961-64.

/Cuadro 3

Cuadro 3

COLOMBIA: DISTRIBUCION DE LA INVERSION DEL SECTOR PUBLICO NACIONAL, SEGUN SU DESTINO SECTORIAL, 1958-60

(En porcientos del total)

Sector de la economía	1958	1959	1960
Agricultura	3.0	3.7	3.8
Industria	1.4	0.5	0.6
Energía eléctrica	6.8	4.8	9.9
Transportes	60.9	63.6	55.7
Educación	3.6	1.4	2.2
Salud pública	0.7	1.7	2.2
Vivienda	10.9	8.5	10.7
Servicios comunales	4.6	4.1	7.5
Otros sin clasificar	8.1	11.7	7.4
Total	100.0	100.0	100.0

Fuente: Plan Cuatrienal de Inversiones Nacionales 1961-1964.

/necesidades. El

necesidades. El diagnóstico debiera precisar esas situaciones identificando los factores que las determinan, a fin de que en la programación se decidan las medidas que conviene adoptar, que podrían consistir en el ensanchamiento de la acción directa del gobierno o en alentar la actividad privada. Un ejemplo ilustrativo es el de la construcción de viviendas.

6. Distribución regional de las inversiones y del capital

El análisis sectorial debería complementarse, además, con un análisis regional. Se trata de conocer la política que ha seguido el gobierno en materia de formación de capital y prestación de servicios en las distintas regiones del país, o, a falta de aquélla, puntualizar los hechos.

Casi todos los países latinoamericanos muestran grandes diferencias en el desarrollo de sus distintas regiones y para algunos de ellos se proponen crecimientos más equilibrados, planes de descentralización y programas específicos.

El diagnóstico debe proporcionar elementos que permitan hacer una evaluación de esos planes y discutir los problemas que se presentarán eventualmente ante un cambio de la estructura regional de la inversión pública.

A continuación se indican algunos de los análisis básicos que se debieran efectuar, a saber:

a) la distribución regional de la dotación de capital;
b) la distribución regional de las inversiones realizadas en un período histórico;
c) los costos unitarios de distintos tipos de inversiones según las regiones;
d) los problemas que plantea la estructura administrativa y financiera al introducir cambios en la distribución de recursos.

Este último punto tiene gran importancia, pues las zonas más desarrolladas son a su vez las que cuentan con mayores recursos, propios o derivados de participaciones en los ingresos nacionales, en virtud de acuerdos o disposiciones legislativas. En consecuencia, un cambio en la distribución de los recursos que eventualmente pudiera ser conveniente, exigiría decisiones previas de carácter político o legislativo.

/Se presentan

Se presentan dificultades de naturaleza estadística y conceptual para preparar la información básica que requiere este análisis. En efecto, existen obras y servicios que se localizan con precisión - por ejemplo, los relacionados con la educación, la salud, servicios urbanos, etc. -, pero existen otras actividades, como las inversiones en transporte, en que es más difícil determinar el área que se beneficia con la inversión.

Otro aspecto metodológico de esta investigación consiste en determinar las unidades regionales con sentido económico. Aparte del problema de definir esas áreas, los datos de que se puede disponer en la práctica corresponden, en general, a divisiones regionales de carácter político o administrativo, como son los departamentos y municipios.

A modo de ejemplo, se presenta en el cuadro 4 la distribución de la inversión pública en Colombia, por departamentos. Se observará que la inversión pública total se concentra principalmente en los departamentos de Antioquía, Cundinamarca, Caldas y Valle del Cauca, que en 1959 absorbieron el 58 por ciento de la inversión pública total. Esos departamentos corresponden a las zonas más desarrolladas y más pobladas del país. Es interesante comprobar en ese cuadro que las inversiones del gobierno nacional y de sus institutos autónomos se concentraron también en esos departamentos.

7. Análisis histórico de la inversión por jurisdicciones

Conviene realizar un análisis de la inversión según las jurisdicciones políticas o administrativas que existan en el país, o sea, en los niveles nacional, provincial o departamental y municipal.

Es frecuente cierta especialización en las clases de inversión que realizan las entidades de cada una de esas jurisdicciones y es también corriente que los sistemas de financiamiento tengan características particulares. Además, el análisis sería muy provechoso si el estudio por entidades se combina con el estudio funcional y regional de las inversiones.

Podría ilustrarse este tipo de análisis con una investigación realizada en Colombia. El cuadro 5 pone de manifiesto cierta especialización jurisdiccional de la inversión pública. En efecto, el

/Cuadro 4

Cuadro 4

COLOMBIA: DISTRIBUCION REGIONAL DE LA INVERSION PUBLICA, 1959

(En porcientos)

Departamento	Inversión pública total	Inversión de la Nación a/	Inversión de los Departamentos y Municipios
Antioquia	17.8	9.4	27.8
Atlántico	4.2	2.3	7.2
Bolívar	3.3	3.3	4.0
Boyocá	4.5	5.9	3.0
Caldas	9.4	11.5	6.1
Cauca	3.3	4.7	1.1
Córdoba	2.3	2.3	2.2
Chocó	1.5	1.5	2.5
Cundinamarca b/	16.8	16.1	17.5
Huila	2.8	4.1	1.0
Magdalena	4.3	5.6	2.7
Nariño	2.6	3.6	1.1
Norte de Santander	4.0	5.5	2.6
Santander	4.0	3.9	5.7
Tolima	5.2	6.9	2.5
Valle del Cauca	14.0	13.4	13.0
Total	100.0	100.0	100.0

Fuente: Estudio preliminar de la Inversión Pública en 1959 - Departamento Administración de Planeación.

a/ Incluye la inversión de los ministerios y entidades descentralizadas consideradas en el Plan Cuatrienal de Inversiones Nacionales.

b/ Incluye al Distrito Especial de Bogotá.

/Cuadro 5

Cuadro 5

COLOMBIA: DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LA INVERSION PUBLICA SEGUN JURISDICCION ADMINISTRATIVA, 1959

Jurisdicción administrativa	Gobierno nacional	Institutos y empresas descentralizadas del gobierno nacional a/	Departamentos	Municipios b/
Agricultura	4.7	2.7	12.5	0.9
Industria	0.1	3.7	1.5	-
Energía eléctrica	-	13.3	3.7	31.0
Transportes	79.0	44.5	68.2	1.5
Carreteras	77.5	-	68.2	1.5
Ferrocarriles	-		-	-
Puertos y vías fluviales	1.5	37.5	-	-
Aeropuertos	-	7.0	-	-
Educación	6.7	-	5.1	3.8
Salud pública	1.0	3.6	3.2	2.4
Vivienda	0.7	23.7	-	6.9
Servicios comunales	3.3	11.0	5.0	47.7
Acueductos y alcantarillado	-	11.0	3.5	13.9
Otros servicios comunales	3.3	-	1.5	33.8
Otros sin clasificar	4.5	-	0.8	5.8
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos - Estudio preliminar de las inversiones públicas en 1959, y Plan Cuatrienal de inversiones públicas nacionales 1961-64.

Nota: Se considera la inversión directa de cada jurisdicción.

a/ Se incluyen los institutos y empresas considerados en el plan cuatrienal.
b/ Incluye también las empresas municipales.

/Cuadro 6

Cuadro 6

COLOMBIA: DISTRIBUCION DE LA INVERSION SEGUN JURISDICCION ADMINISTRATIVA, 1950-59

(En porcientos del total)

Año	Gobierno nacional	Institutos descentralizados y empresas públicas a/	Departamentos	Municipios	Total
1950	30.4	44.8	12.6	12.2	100.0
1951	52.0	32.8	8.4	12.2	100.0
1952	39.7	32.8	9.2	18.3	100.0
1953	37.6	36.0	10.9	15.5	100.0
1954	44.4	29.2	10.7	15.7	100.0
1955	40.5	34.1	12.7	12.7	100.0
1956	38.8	34.1	15.9	11.2	100.0
1957	36.0	35.0	15.0	14.0	100.0
1958	30.0	38.0	15.2	16.8	100.0
1959	27.8	39.7	14.5	18.0	100.0

Fuente: Plan Cuatrienal de Inversiones Nacionales 1961-64.

a/ Dependientes del gobierno nacional.

/gobierno nacional

gobierno nacional concentra sus inversiones en carreteras, igual que los departamentos, pero debe tenerse en cuenta que mientras el primero se ocupa de la red nacional, los segundos atienden redes regionales y locales. Los institutos descentralizados y las empresas públicas se dedican principalmente a la inversión en ferrocarriles, energía eléctrica, acueductos y alcantarillado y vivienda. Finalmente, los municipios concentran su inversión en servicios comunales y también en energía eléctrica. Esta clase de especialización hace que la composición de la inversión pública pueda modificarse por el solo hecho de que varía la distribución de recursos entre esas jurisdicciones.

Ese fenómeno se produjo precisamente en Colombia, como se verá en el cuadro 6 donde se muestra que las entidades nacionales disminuyeron en los últimos años su participación en el total de la inversión bruta en capital fijo. Ello se debió a dos factores principales: por una parte, la política deliberada del gobierno en el sentido de fortalecer la acción de los institutos descentralizados y de los departamentos y municipios, y, por otra, el ajuste de la inversión pública, con motivo de la evolución desfavorable del sector externo, que incidió particularmente en los ingresos para inversiones de las entidades nacionales. Mientras que los ingresos del presupuesto dependen, en gran medida, del monto de las exportaciones e importaciones, los de las entidades descentralizadas se integran, en parte, con ingresos propios de sus actividades, y los recursos de los municipios y departamentos, con impuestos directos e indirectos que no sufren el efecto inmediato del sector externo.

Del cuadro 6 se infiere, además, una conclusión de gran importancia práctica para la planeación. En efecto, señala que las entidades nacionales del gobierno central sólo participan actualmente con un tercio de la inversión pública total; mayor es la participación de los institutos descentralizados, en tanto que los departamentos y municipios participan en proporciones, aproximadamente iguales, del 15 por ciento. Es decir, que para que la planeación del país se puede considerar razonablemente efectiva debe comprender, como mínimo, a las entidades nacionales y a los institutos autónomos que conjuntamente

/realizan cerca

realizan cerca del 70 por ciento de la inversión directa total. Además, en Colombia la influencia de un plan en que intervenga el gobierno nacional será mayor que el porcentaje indicado, pues el presupuesto nacional prevé transferencias a los departamentos y municipios destinados a la inversión.

Esta distribusión jurisdiccional de la inversión de Colombia es muy ilustrativa de la situación de otros países. Por lo tanto, conviene prever un macanismo de programación que, aun en sus principios, incluya a las jurisdicciones autónomas, lo que significará reglamentar disposiciones legales, cambiar hábitos o persuadir demostrando las ventajas de la coordinación.

8. Medida en que se han satisfecho los déficit de servicios sociales e identificación de la política del gobierno

El diagnóstico debe determinar las necesidades de servicios sociales que están generalmente a cargo del gobierno y mostrar en qué medida cada una de las entidades ha contribuído a satisfacerlas.

Este análisis ilustrará sobre la política que han seguido las entidades y proporcionará indicaciones sobre la capacidad de cada una de ellas al poner de manifiesto si las necesidades no satisfechas están aumentando o disminuyendo.

En consecuencia, será menester disponer de métodos o de índices para determinar las necesidades de servicios sociales. En una primera aproximación se podrían utilizar como referencia, o como apreciación global, ciertos índices que se han ido definiendo en la práctica. Así, por ejemplo, suele establecerse como objetivo de la educación primaria el que la población comprendida entre determinadas edades tenga cierta instrucción; sobre esa base, la población que no la tiene representa un índice del volumen adicional de servicio que debe prestarse.

En salud pública se suelen determinar las necesidades de servicio asistencial mediante el índice de camas de hospitales por habitante; este índice se establece para distintos tipos de enfermedad conforme a los estudios técnicos y, en cierto modo, tomando como base la experiencia en otros países de mayor nivel de ingreso.

/En los

En los servicios comunales, por ejemplo, el abastecimiento de agua, la cantidad de viviendas urbanas y de habitantes suelen ser los índices utilizados. A veces, los países limitan el objetivo a la satisfacción de las necesidades de núcleos urbanos que excedan de una población dada.

Las necesidades de vivienda se determinan por el número de familias con arreglo a una definición de familia y de vivienda; sin embargo, el gobierno suele tener preferencia por proporcionar vivienda a la población de cierto nivel de ingreso.

En general, son muy escasas las investigaciones de ese tipo en los países latinoamericanos; además, como los gobiernos no establecen objetivos claros, se tropieza con dificultades para hacer esas estimaciones. Se considera que de la comparación con la experiencia de países que disponen de más datos y más cuantiosos recursos para atender esos servicios, se pueden obtener índices o fundamentos útiles para realizar esas estimaciones, habida cuenta de las circunstancias particulares que pueden influir en esos índices en cada país.

El estudio de este punto tiene gran importancia práctica para la planeación, porque el incremento de los servicios que se requerirán de cada una de las entidades depende más de esos déficit que se han venido acumulando que del incremento de la demanda originado por el crecimiento de la población.

Algunos ejemplos numéricos tomados de la experiencia colombiana pueden ilustrar al respecto.[1/] Se estima que hacia 1960 se necesitaban en Colombia unas 250 000 unidades de vivienda, mientras que el crecimiento anual de la demanda potencial, por aumento del número de familias, alcanzaba a 45 000 viviendas. En educación primaria se estima que hay un déficit de 25 000 aulas, en tanto que con el crecimiento de la población se necesitarían 2 000 aulas.

El diagnóstico debiera continuar la investigación para comprobar si ese déficit de servicios está aumentando o disminuyendo; a veces suele considerarse que el objetivo mínimo que han de satisfacer las entidades debe consistir en evitar que la situación se agrave.

1/ Véase Plan Cuatrienal de Inversiones Públicas Nacionales 1961-64.

/Seguidamente conviene

Seguidamente, conviene analizar cuáles son los factores que impiden a las entidades incrementar su actividad. Comúnmente, se trata de los siguientes: a) la escasez de recursos asignados en el presupuesto general; b) la ineficacia de la organización técnica y administrativa; c) la falta de planes y de objetivos concretos; y d) la política de precios o tasas, que puede impedir la capitalización para aumentar la capacidad de producción de la entidad. En países de bajo nivel de ingresos la escasez de recursos será indudablemente el factor predominante pero también es dable comprobar que en muchos casos las entidades encargadas de la ejecución de proyectos no tienen planes concretos y que las autoridades competentes tampoco han decidido con claridad cuáles son los objetivos de la política.

Cuando los servicios se financian total o parcialmente mediante pagos de los usuarios, que revisten el carácter de precios o más específicamente de tasas, el análisis debe comprender los costos de producción e indicar en qué medida esas tasas o precios son suficientemente remuneradores como para que la entidad pueda ir reemplazando y aumentando su capacidad de producción. También en este caso el diagnóstico ha de ser de gran utilidad para que las autoridades responsables tomen una decisión sobre la política que conviene seguir.

Este estudio de las necesidades por clases de servicios deberá llevarse a cabo con el mayor detalle posible. Así, por ejemplo, no será suficiente análizar la educación en su conjunto, pues en la planeación será necesario conocer concretamente la situación en la educación primaria, la educación secundaria general, la formación de maestros, la educación universitaria, y aun distinguir en esta última la formación profesional en sus distintas especialidades.

En una primera etapa del análisis, la determinación de los déficit se hace en forma global para el país en su conjunto, pero será imprescindible llegar a la determinación por regiones, pues de otro modo no se podrían formular planes concretos en la materia. Por la ausencia de éstos ha habido casos en el pasado de distribución regional relativamente inadecuada, lo que implica baja productividad de los recursos.

/El análisis

El análisis regional puede revelar la necesidad de corregir apreciaciones o estimaciones de carácter global que se hicieron en un principio.

Como es común que los servicios sociales estén a cargo de entidades administrativas pertenecientes a distintas jurisdicciones - la nación, las provincias o departamentos y los municipios - el disgnóstico debe considerar por separado la participación de cada una de ellas, pues será necesario determinar las entidades que debieran intensificar su actividad y los problemas de carácter operacional, financiero o de coordinación técnica que pudieran plantearse en cada caso.

Como ya se ha señalado, un análisis del mismo tipo debe hacerse cuando entidades privadas participan en la prestación de esos servicios.

En el cuadro 7 se presentan algunos índices de países sobre la situación de servicios y de inversiones totales y sobre las actividades que están preferentemente a cargo del gobierno. Esta información se ofrece únicamente con el propósito de ilustrar la clase de índices que se suelen utilizar, como se expresó antes, para evaluar las necesidades globales y la producción de servicios. Por lo tanto, no se abriga la intención de inferir conclusiones sobre la situación relativa de los países; ello no es materia del presente informe, y, por otra parte, en modo alguno podría basarse en esa sola información, ya que habría que considerar el nivel de ingreso de cada uno de los países, innumerables datos sobre las características sociales y geográficas que les son propias, e incluso la calidad de los servicios y productividad de las inversiones.

Además, cabe señalar que en las aplicaciones prácticas esos índices deben complementarse con otros y que, a veces, sólo constituyen un punto de referencia. Así, por ejemplo, el índice del porcentaje de la población sin abastecimiento de agua, muestra solamente un aspecto parcial del problema, ya que este servicio puede prestarse mediante conexiones domiciliarias o por medio de pilas de abastecimiento colectivo; además, debe considerarse el aspecto cualitativo, pues el agua varía desde la que tiene una filtración simple hasta la que se obtiene mediante un proceso más cuidadoso de potabilización.

/Cuadro 7

Cuadro 7

INDICES RELATIVOS A LA SITUACION DE LOS SERVICIOS ECONOMICOS Y SOCIALES BASICOS, EN LOS AÑOS QUE SE INDICAN

País	Porcentaje de analfabetos de 15 años o más, 1950	Gastos por habitante en educación, 1953 (dólares)	Porcentaje de población sin servicio de abastecimiento de agua en ciudades de 2 000 o más habitantes, 1958	Número de camas de hospitales por cada 1000 habitantes 1957	Número de médicos por 10000 habitantes, 1957	Capacidad eléctrica instalada, 1957 (Vatios por habitante)	Densidad de carreteras en relación a la Superficie (m/km2)	Densidad de carreteras en relación a la Población (km/1000 habitantes)	Relación porcentual entre km pavimentados y y km totales de carreteras
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
Argentina	13.6	-	26.0	5.3	12.8	130	52	7.4	8.3
Bolivia	67.9	0.3	36.0	1.8	2.6	41	18	6.1	2.6
Brasil	50.6	4.8	47.0	3.7	4.1	70	62	3.8	7.6
Chile	19.9	4.4	46.0	5.0	6.0	139	72	7.6	4.4
Colombia	37.6	2.8	27.0	3.0	3.4	63	28	2.4	9.4
Costa Rica	20.6	4.8	1.5	5.1	3.7	84	185	9.4	10.7
Cuba	22.1	-	-	2.6	10.0	107	171	3.0	41.2
Ecuador	44.3	2.1	28.0	-	3.4	22	40	2.8	5.7
El Salvador	60.6	-	43.0	1.4	1.4	37	154	2.1	15.4
Guatemala	70.6	2.6	53.0	2.3	1.6	14	101	3.8	12.6
Haití	89.5	-	61.0	0.6	1.0	8	117	1.0	13.6
Honduras	64.8	1.3	65.0	2.0	2.1	12	17	1.5	3.1
México	-	1.4	47.0	1.0	5.7	79	70	4.4	18.7
Nicaragua	61.6	-	51.0	2.0	3.5	32	34	3.8	8.9
Panamá	30.1	15.7	16.0	3.9	3.1	57	33	2.6	18.5
Paraguay	34.2	-	70.0	2.2	5.2	37	6	1.5	4.7
Perú	-	1.2	32.0	2.2	3.7	66	28	4.0	10.3
República Dominicana	57.1	2.0	39.0	2.7	1.5	30	116	2.1	62.5
Uruguay	-	-	31.0	5.1	11.6	124	206	14.4	3.5
Venezuela	47.8	-	47.0	3.6	6.2	159	35	5.2	19.3
Estados Unidos	3.2	52.1	2.0	-	13.0				
Puerto Rico	26.7	-	-	-	7.1				
Canadá	-	-	6.0	-	10.5				

Fuente: (1) La situación educativa en América Latina - Oscar Vera - Reunión de expertos sobre los aspectos sociales del desarrollo económico en América Latina.
(2) Unesco - Curso de Planeamiento Integral de la Educación. Los dólares son a precios de 1948. (3) La Salud en las Américas y la O.P.S., Abril 1960. (4) Las Condiciones sanitarias de las Américas - OMS y OPS. (5) La salud en las Américas y la OPS, Abril 1960. (6) Plan Cuatrienal de Inv. Púb. Nac. (7), (8) y (9). Comis. de Plan. del M. de Obras Públicas de Colombia, sobre la base de datos de las Asoc. Nac. de Camin. afiliadas a la Int. Road Fed.

/El número

El número de camas de hospital de diverso tipo, por cada 1 000 habitantes, y el de médicos, consignados en el cuadro 7, son índices generales del servicio asistencial de salud pública que deben complementarse con índices parciales de alcance regional y según especialidades de la atención médica. Como dato ilustrativo, interesa señalar que como nivel de dotación satisfactoria se suele tomar el índice de 10 camas de hospital de diverso tipo, por cada 1 000 habitantes. A juzgar por ese índice, los países latinoamericanos requieren de cuantiosas inversiones para este servicio.

Los índices de densidad vial deben interpretarse en relación con las condiciones de cada país y es sumamente arriesgado tomar los de un país para juzgar la situación en otros; sin embargo, pueden constituir un elemento de juicio complementario. En el caso de Colombia el índice es revelador de la necesidad que tiene ese país de aumentar la extensión de su red.

Otro índice de interés en esta materia es el de la proporción de carreteras pavimentadas respecto del total. En algunos países latinoamericanos se ha estimado que la proporción deseable sería del 20 por ciento. Como término de comparación es interesante señalar que en los Estados Unidos de América se registra un índice del 30 por ciento.

9. Análisis del financiamiento de la inversión pública

Conviene analizar la estructura del sistema de financiamiento en su conjunto y para cada una de las entidades, con el propósito, entre otros, de investigar las posibilidades de incrementar los recursos y de identificar los factores de rigidez ante un cambio eventual de la asignación de recursos.

a) Financiamiento de la inversión pública

El diagnóstico debe comprender un análisis de las fuentes internas y externas de financiamiento que abarque un período histórico que podría llegar - según la disponibilidad de datos - a un decenio.

Fuentes externas. Se estudiará no sólo la magnitud absoluta y relativa de la inversión externa, sino también la política del país en esa materia.

/En particular

En particular, interesará conocer la utilización que se ha hecho de las distintas fuentes internacionales, a fin de determinar las posibilidades de ampliar los recursos para nuevas inversiones.

Por otra parte, el análisis debería considerar por separado los recursos procedentes de fuentes privadas y los de entidades internacionales, dadas las condiciones particulares con que se proporcionan o prestan unos y otros, y determinar los sectores de preferencia de las distintas fuentes de cooperación y préstamos.

Se sobrentiende que la evaluación de la capacidad de endeudamiento del país se ha efectuado en los estudios de carácter general.

Recursos corrientes y del crédito interno. A este respecto, la investigación debería comprender los siguientes conceptos principales:

i) superávit en cuenta corriente del gobierno, o sea la diferencia entre los ingresos corrientes y los gastos de funcionamiento no incluídos en el programa de inversión;

ii) impuestos y tasas con afectación específica a proyectos de inversión o prestación de servicios;

iii) ingresos de explotación que se aplican al financiamiento de la inversión;

iv) recursos del crédito interno;

v) recursos de capital provenientes de la venta de activos.

Por lo sabido que es, resulta innecesario subrayar la utilidad de analizar cada uno de esos rubros e incluso llegar a un mayor detalle. Sólo cabría insistir en que el diagnóstico debe tratar en eata etapa de identificar el tipo de política que sigue el gobierno en cuanto al financiamiento del gasto público y de la inversión en particular. Interesa conocer la utilización que hace del crédito interno y la forma como lo obtiene.

En muchos países latinoamericanos la cuenta corriente del sector público presenta un superávit que constituye una proporción relativamente alta del monto de inversiones. En el cuadro 8 se consignan las cifras correspondientes a Colombia, de magnitud muy similar a la de otros países latinoamericanos, aunque también se da el caso de países con coeficientes más reducidos.

/Cuadro 8

Cuadro 8

COLOMBIA. RELACION ENTRE EL SUPERAVIT EN CUENTA CORRIENTE DEL SECTOR PUBLICO Y SUS INGRESOS CORRIENTES Y GASTOS DE CAPITAL

Año	Porcentaje en relación con los ingresos corrientes	Porcentaje en relación con los gastos de capital
1950	33.4	76.0
1951	38.8	89.7
1952	37.8	86.8
1953	33.1	69.7
1954	36.8	78.7
1955	35.3	69.5
1956	34.1	62.6
1957	36.5	73.2
1958	38.2	74.6
1959	38.9	77.9

Fuente: Plan Cuatrienal de Inversiones Públicas Nacionales, 1961-64.

/Volviendo a

Volviendo a los aspectos de que se trata en el presente informe, cabe señalar la conveniencia de analizar la participación del presupuesto nacional en la inversión pública total, pues es sabido que con frecuencia los institutos descentralizados y los gobiernos locales reciben transferencias de aquél, que comúnmente destinan a la inversión. Este análisis permite determinar cuál es la parte de la inversión que se puede controlar de un modo directo e indirecto con un plan que abarque sólo el presupuesto nacional, problema de enorme interés práctico en virtud de las autonomías jurisdiccionales, que suelen constituir un obstáculo para la implantación de mecanismos de coordinación. El cuadro 9 muestra que, en el caso de Colombia, con el presupuesto nacional, financia casi el 60 por ciento de la inversión pública total.

Otro aspecto del financiamiento que debe comprender el diagnóstico global es la determinación de los recursos que tienen una asignación específica. Existen impuestos de esta naturaleza, además de los ingresos propios de entidades y de los gobiernos locales.

Un análisis de ese tipo se ilustra, por ejemplo, con las cifras del tantas veces mencionado plan cuatrienal de inversiones públicas de Colombia. En efecto, el cuadro 10 muestra que en ese país más de la cuarta parte de los recursos utilizados han tenido, en principio, destino específico. Ese hecho configura lo que muy bien podría denominarse un factor de rigidez ante un cambio futuro en la asignación de recursos, regidez que se acentúa si se toma en cuenta que con el 70 por ciento restante de los recursos habrá que atender proyectos en ejecución o servicios de carácter permanente. Por lo tanto, ello reduce aún más el monto de recursos que se pueden destinar a la iniciación de nuevos proyectos o a incrementar los servicios que actualmente se proporcionan.

b) <u>Análisis del financiamiento por entidades administrativas</u>.

A los fines de este análisis, una clasificación sistemática de las fuentes de financiamiento podría ser la siguiente:

i) contribuciones generales del presupuesto;

ii) impuestos o tasas con asignación expresa;

iii) ingresos de explotación;

/Cuadro 9

Cuadro 9

COLOMBIA: CONTRIBUCION DEL PRESUPUESTO NACIONAL AL FINANCIAMIENTO DE LA INVERSION PUBLICA

(En millones de pesos, a precios corrientes)

Año	Inversión directa y transferencia de capital del presupuesto nacional a organismos públicos	Inversión del sector público consolidado	$\frac{(A)}{(B)} \cdot 100$
	(A)	(B)	(C)
1958	437.1	959.0	45.6
1959	670.4	1 161.0	57.7
1960	810,0	1 382.0	58.6

Fuente: Plan Cuatrienal de Inversiones Públicas Nacionales 1961-64.

/Cuadro 10

Cuadro 10

COLOMBIA: FORMACION DE LOS RECURSOS PARA LA INVERSION PUBLICA NACIONAL

(En porcientos del total)

Año	Recursos impositivos a/	Aportes de departamentos y municipios	Recursos propios de las entidades descentralizadas e impuestos con afectación específica	Recursos del crédito interno	Recursos del crédito externo	Total
1959	52.3	1.5	22.4	15.4	8.4	100.0
1960	60.4	0.7	24.0	10.4	4.5	100.0
1961	59.1	1.6	26.5	7.7	5.1	100.0

Fuente: Datos del Plan Cuatrienal de Inversiones Públicas Nacionales 1961-64, elaborados por CEPAL.

a/ Incluye los recursos impositivos no afectados por destinaciones específicas y los recursos del balance del tesoro.

/iv) crédito

iv) crédito interno;

v) crédito externo; y

vi) otros ingresos.

Dicho análisis es de particular interés para las entidades autónomas, pues los gastos de la administración central se financian casi exclusivamente con recursos presupuestarios.

Desde luego sería necesario disponer de las cuentas detalladas de cada una de las entidades y preparar los cuadros básicos de transacciones corrientes y de capital.

El diagnóstico debería comprender un estudio especial de las entidades que se financian principalmente con ingresos de explotación. De fundamental importancia en ese estudio es el análisis de los costos de producción en relación con los precios o tasas de los servicios, a fin de determinar, entre otros factores, si la política de precios y subsidios ha sido un inconveniente para el desarrollo de las inversiones o el incremento de la prestación de servicios.

Finalmente, conviene investigar si las entidades tienen la obligación legal de asignar los recursos propios o de transferencia a determinado tipo de inversión o región del país. Es obvio que disposiciones de esa naturaleza pueden constituir ulteriormente otro factor de rigidez para la distribución de recursos dentro del programa.

10. Utilización de bienes, servicios y factores de la producción

Tres son los objetivos esenciales de este análisis: a) conocer en qué medida la provisión de bienes y de factores de la producción constituye un obstáculo para el desarrollo de la inversión pública; b) evaluar si se estan utilizando en forma óptima los recursos desde el punto de vista de la economía en su conjunto, y c) reunir la máxima información posible para conocer las repercusiones del plan que se formule sobre el resto de la economía, y determinar, asimismo, cuáles son los requisitos esenciales para que el plan pueda realizarse.

El esquema del análisis de las actividades del gobierno es muy ilustrativo de la naturaleza y alcance de la información que se requiere para esos fines.[2/] La solución ideal consistiría en obtener toda la

2/ Véase el esquema que se presenta en la sección II de este informe, p. 30.

/información que

información que se requiere para confeccionar dicho esquema; pero en la práctica sólo se dispone en el caso de sectores de actividad bien diferenciados que se ocupan en la producción de bienes, como los de construcciones y algunos servicios públicos.

Por lo tanto, en una primera etapa, la investigación puede limitarse a los llamados insumos críticos y a las necesidades de divisas. Entre los primeros cabría considerar materiales de oferta escasa y la mano de obra calificada.

Conviene determinar si la provisión de materiales ha contribuido a limitar la expansión de las inversiones, y considerar la capacidad de producción de industrias relacionadas con las actividades de inversión o de prestación de servicios del gobierno, particularmente de algunos materiales de uso difundido que suelen originar puntos de estrangulamiento, como el cemento y el hierro, por ejemplo.

La mano de obra calificada es el otro factor limitativo y el diagnóstico deberá señalar las actividades más afectadas. En este punto sería útil prever qué especialidades de obreros y técnicos son de mayor urgencia. Tampoco debería faltar en el diagnóstico una investigación sobre el contenido de importaciones en la inversión y en los servicios que se han de incluir en el plan. Los modelos de insumo-producto, confeccionados sobre la base de datos estadísticos y otros obtenidos en estudios técnicos, podrían ser los instrumentos adecuados para estimar el contenido directo e indirecto de importaciones intermedias, a las que habría que adicionar los bienes de capital no comprendidos en esa investigación. La determinación del contenido indirecto - o sea de las importaciones intermedias en industrias relacionadas con la inversión - puede ser importante. Así, por ejemplo, en la Argentina se comprueba que el coeficiente de contenido indirecto en el sector de las construcciones - en su conjunto - es de la misma magnitud que el coeficiente de contenido directo, de manera que la sola consideración del primero subestimaría en la mitad el volumen de las importaciones requeridas.

Otro rubro que debe tomarse en cuenta para estimar el monto de divisas que insume la inversión pública es el de los servicios o

/remuneraciones que

remuneraciones que por diversos conceptos se pagan a las empresas contratistas extranjeras.

Convendría revisar las disposiciones que existan en materia de racionalización del uso de materiales o señalar la falta de tales disposiciones. Como en los países latinoamericanos está muy difundido el hábito de transplantar técnicas y diseños de otros países que disponen de un mayor nivel de ingreso y de determinada constelación de recursos productivos, será de gran utilidad analizar esas prácticas en función de las condiciones de América Latina.

Se da con frecuencia el caso de materiales abundantes que no se utilizan, porque no se han hecho los estudios técnicos necesarios o porque no existen normas de comercialización y de preparación de esos materiales, que además de estimular su aplicación rebajan sus costos. Este problema debiera analizarse desde el punto de vista regional, pues suelen desaprovecharse ventajas locales, a causa de disposiciones de carácter general o de hábitos de las instituciones que aplican normas idénticas en todo el país.

Por último, cabe señalar que al hacer el diagnóstico se ha de analizar la modalidad actual de utilización de los factores trabajo y capital en la ejecución de inversiones en entidades oficiales y en empresas contratistas, tanto nacionales como extranjeras, y los hábitos o prácticas en materia de sustitución de equipo de capital. Esos estudios permitirán obtener informaciones útiles para la evaluación de proyectos y considerar el problema fundamental de la planeación relacionado con la utilización óptima de recursos que escasean - capital y divisas - y de los relativamente abundantes: trabajo no calificado, por ejemplo.

11. La capacidad operativa y la eficiencia de las entidades administrativas

Es necesario una evaluación de la capacidad de producción de las entidades administrativas que intervienen en la ejecución directa o en la contratación de proyectos de inversión o de prestación de servicios, con el fin de determinar en qué medida podrán aplicar con eficacia los recursos que se les asigne en el plan.

/Deberán identificarse

Deberán identificarse los factores que limitan esa capacidad y determinar, aunque sea en términos generales, la eficiencia con que opera la entidad.

En una primera etapa, y por lo que atañe a la evaluación general del sistema de inversión pública, podrían utilizarse algunos índices sencillos que, complementados con otras informaciones, dan una idea o una medida aproximada de esa capacidad, como el volumen y naturaleza de obras realizadas por la entidad en los últimos años, número de proyectos elaborados por año, recursos presupuestados no aplicados durante un ejercicio fiscal; dotación de profesionales con experiencia en actividades claves y dotación de equipo.

Hay una tendencia en el gobierno a iniciar un número mayor de obras que el que sería razonable en relación con la capacidad de operación de la entidad; de ese modo, se prolongan los plazos de terminación de obras en ejecución y de otras nuevas que se comienzan.

Este problema se agrava si, al mismo tiempo, no se aumentan los recursos financieros, pues se van reduciendo los creditos asignados para cada uno de los proyectos o no se atienden los gastos de habilitación de proyectos terminados. Se dan casos en que esos factores inciden a tal punto que las obras requieren en promedio un plazo tres o cuatro veces mayor que el que sería razonable.

12. Análisis de los proyectos de ejecución y determinación del monto de los recursos comprometidos

Para cada una de las entidades, deberá hacerse una estimación de los recursos que se necesitan, a fin de aplicar los siguientes conceptos:

a) habilitación y complementación de proyectos terminados;

b) terminación de proyectos en ejecución, y

c) prestación de servicios económicos y sociales de carácter permanente.

Para los conceptos a) y b) debe estimarse, primero, el costo social, y después, calcularse lo que se invertirá en cada uno de los años que abarquen el plan. En consecuencia convendrá establecer el plazo en que quedará terminada cada obra en marcha. En una primera

/etapa, podrían

etapa, podrían fijarse períodos de ejecución que correspondan a condiciones normales y al probable desarrollo de la capacidad de operación de las entidades. En etapas ulteriores de los análisis de programación podrían revisarse esos criterios en relación con la urgencia que se asigne a otros proyectos de inversión y sobre la base de un mayor conocimiento de las exigencias de la economía.

La estimación de los recursos que se requieren para concluir proyectos en ejecución debe hacerse para cada obra. Un procedimiento posible consistiría en deducir del valor del presupuesto original lo invertido hasta la fecha, habida cuenta de los recursos adicionales para habilitación y de los ajustes de costos que se hubieran efectuado.

En la práctica suelen presentarse dificultades para aplicar ese procedimiento porque no existe información suficiente acerca de los cambios introducidos en los proyectos primitivos, o porque se han presupuestado o adjudicado las obras por partes, como suele acostumbrarse en los países de América Latina.

Otro procedimiento consistiría en estimar en forma directa el volumen de obra que falta por ejecutar y evaluarla según los precios de los contratos más recientes, con los ajustes que se consideren necesarios. Este método se ha aplicado en Colombia en el caso de hospitales, aeropuertos, acueductos y alcantarillados. La estimación es más complicada cuando las obras son numerosas y cuando los proyectos elaborados corresponden sólo a una parte de ellas, como sucede por ejemplo con las carreteras, obras de riego e hidraúlicas.

Sin embargo, en la práctica puede resultar muy dificil compilar sistemáticamente los datos que se requieren para cualquiera de los dos procedimientos señalados.

No quedará, entonces, otro camino - al menos en la primera etapa de la investigación - que recurrir a evaluaciones aproximadas. A este respecto, puede ser ilustrativo una vez más el método seguido en Colombia para valorar el costo de terminación de las carreteras en ejecución. A principios de 1960 existían en el país 82 tramos de carreteras nacionales en ejecución; como es habitual en este tipo de obra, se disponía de los proyectos de los tramos que se había decidido

/contratar; faltaban,

contratar; faltaban, por lo tanto, los proyectos de los tramos restantes. Se empezó por estudiar cual sería la longitud mínima de obra que debiera considerarse que integraba un programa. Para decidir ésto, se aceptó el criterio de que una obra vial debe establecer una vinculación efectiva entre dos centros poblados o entre un centro poblado y otra carretera, o servir de enlace a dos sistemas viales desvinculados. Así se obtuvo una estimación de la longitud de los tramos de carretera que debieran considerarse como proyectos de inversión indivisibles a los efectos de producir el servicio en las condiciones normales previstas. Se dedujo de esa estimación la longitud ejecutada y se determinó la de carreteras que faltaba por ejecutar. Para determinar el volumen de la obra por ejecutar, se establecieron especificaciones según la topografía del terreno - montañoso, ondulado y plano - y los anchos de banca, en tres medidas usuales en ese país, y para cada una de esas especificaciones se estimó el volumen promedio de obra por kilómetro. En el cuadro 11 pueden verse los resultados de esa investigación.

A fin de determinar el valor de la obra que falta por ejecutar, se establecieron tres costos unitarios que se aplicaron a toda la red. Esos costos reflejaban distintas condiciones de ejecución: calidad de terrenos, provisión de materiales, disponibilidad de contratistas en las zonas y disponibilidad de mano de obra. En el cuadro 12 se presentan los costos unitarios para cada una de las clases típicas de trabajos de la inversión vial. Los resultados obtenidos mediante esa investigación se compararon con los costos de carreteras recién iniciadas y se comprobó que las diferencias eran relativamente pequeñas, sobre todo si se tomaba en cuenta el uso que se habría de hacer con las estimaciones.

En función de la características de cada obra, la capacidad de las empresas contratistas y de la entidad oficial, se estimó lo que era razonable ejecutar en cada uno de los cuatro años siguientes que comprendería el plan de inversión pública de ese país.

Esa investigación reveló que los compromisos serían relativamente altos, a tal punto que si los recursos disponibles no aumentaran apreciablemente no habría margen para iniciar nuevos proyectos de

//Cuadro 11 -

Cuadro 11

COLOMBIA: CANTIDAD DE OBRA POR KILOMETRO DE CARRETERA

Tipo de obra	Unidad de medida	Ancho de banca: 6 metros Afirmado: 5m x 0.25m sin pavimento en terreno:			Ancho de banca: 8.60 metros Afirmado: 7m x 0.25m. Ancho pavimento: 6.10 m. en terreno:			Ancho de banca: 12.0 metros Afirmado: 10 m x 0.25 m. Ancho pavimento: 7.30 m. en terreno:		
		Montañoso	Ondulado	Plano	Montañoso	Ondulado	Plano	Montañoso	Ondulado	Plano
1. Explanación	m^3	30 000	25 000	2 000	70 000	40 000	3 000	100 000	50 000	4 000
2. Terraplén (compactación)	m^3	5 000	7 500	9 000	10 000	12 000	13 000	12 000	15 000	17 000
3. Derrumbas	m^3	6 000	2 500	-	14 000	4 000	-	20 000	4 000	-
4. Alcantarillas de tubo	#	10	6	3	10	6	3	10	6	3
5. Obras menores de concreto	#	3	2	2	3	2	2	3	2	2
6. Sub-base material seleccionado	m^3	1 250	1 250	1 250	1 750	1 750	1 750	2 500	2 500	2 500
7. Base triturado	m^2	-	-	-	7 000	7 000	7 000	8 100	8 100	8 100
8. Base de grava y piedra partida	m^2	-	-	-	7 000	7 000	7 000	8 100	8 100	8 100
9. Imprimación	m^2	-	-	-	6 100	6 100	6 100	7 300	7 300	7 300
10. Pavimento	m^2	-	-	-	6 100	6 100	6 100	7 300	7 300	7 300

Fuente: Comisión de Estudios de Planeación del Ministerio de Obras Públicas de Colombia.

/Cuadro 12

Cuadro 12

COLOMBIA: PRECIOS UNITARIOS PARA CONSTRUCCION DE CARRETERAS

(En pesos de 1960)

Tipo de obra	Unidad de medida	Fácil	Regular	Difícil
1. Explanación (cortes)	m3	2.00	3.00	5.00
2. Terraplen (compactación)	m3	1.05	1.20	2.00
3. Derrumbes	m3	1.00	1.20	1.50
4. Alcantarillado de tubo	m	100.00	120.00	140.00
5. Obras menores de concreto	c/u	6 000.00	8 000.00	15 000.00
6. Sub-base (material seleccionado)	m3	9.00	11.00	14.00
7. Base de triturados	m2	4.50	5.00	5.50
8. Base de grava y piedras partidas	m2	3.00	4.50	5.00 (espesor 0.2 m)
9. Imprimación	m2	0.60	0.70	0.80
10. Concreto asfalto (mezcla en planta)	m2	10.00	11.00	12.00 (espesor 8.5cm)
11. Triple riego	m2	3.00	3.20	3.50
12. Mezcla en vía (gradación densa)	m2	-	5.00	- (espesor 6 cm)
13. Concreto de cemento	m2	-	25.00	-

Fuente: Comisión de estudios de planeación del Ministerio de Obras Públicas.

/magnitud, en

magnitud, en el supuesto de que se diera prioridad a la terminación de obras en vías de ejecución.

En el cuadro 13 se consignan los resultados de la investigación sobre el monto de compromisos para obras pendientes de terminación en Colombia, comparándolas con el promedio anual de inversión de los últimos años. Compruébase la gran acumulación de obras, en lo que respecta a carreteras y hospitales; en cambio, es mucho menor en aeropuertos, acueductos y alcantarillado, pues se trata de obras con plazos de ejecución relativamente cortos. Sin embargo, la diferencia sería mayor para los acueductos y obras de alcantarillado si se incluyeran los proyectos de grandes ciudades que no se han considerado en ese cuadro.

Es muy probable que la situación general de Colombia con respecto a la importancia relativa de la acumulación de obras se dé también en otros países en condiciones similares; así, pues, las consecuencias prácticas derivadas del conocimiento de ese fenómeno demuestran la utilidad de realizar cuanto antes estudios de esa naturaleza.

Como ya se señaló, este estudio debe completarse con una estimación de los recursos destinados a la prestación de servicios de carácter permanente y a la conservación de capital, a fin de determinar el grado total de obligaciones en relación con los recursos disponibles.

Si esos estudios se efectuaran para cada una de las entidades, se tendrán información básica que permitiría examinar en qué medida y en qué plazos se podrá sanear la situación actual. Así, en una etapa ulterior, el planeador analizaría la prelación que debiera atribuirse a las obras en ejecución y a los gastos de conservación y reparación, respecto a proyectos nuevos y en relación con las metas de servicios sociales.

Podría volver a ilustrarse este problema del diagnóstico y de la planeación de la inversión pública con las cifras del Plan Cuatrienal de Colombia. Según se indica en el cuadro 14, se estimaron los recursos que se necesitarán en el cuatrienio 1961-64 para: a) la conservación de capital y la atención de servicios económicos y sociales permanentes, y b) la terminación de obras en proceso de ejecución. Se hizo una

/Cuadro 13

Cuadro 13

COLOMBIA: RECURSOS NECESARIOS PARA TERMINAR OBRAS EN PROCESO DE EJECUCION

(En millones de pesos)

Tipos de obras	Recursos financieros necesarios para terminar las obras en ejecución a partir del 1 -I-1961	Promedio anual aproximado inversión en el período 1957-59
Carreteras	870.0	160.0
Hospitales	60.0	4.0
Aeropuertos	52.7	24.0
Acueductos	49.0	25.0
Alcantarillados	9.0	4.5

Fuente: Plan Cuatrienal de Inversiones Públicas Nacionales. 1961-64.

/Cuadro 14

Cuadro 14

COLOMBIA: DETERMINACION DE LOS RECURSOS FINANCIEROS COMPROMETIDOS

(En porcientos)

Año	Transferencias de capital a departamentos a/	Recursos para la prestación de servicios y para atender a la conservación del capital instalado	Recursos para terminar obras en proceso de ejecución	Recursos libres para iniciar nuevos proyectos o servicios	Total de recursos previstos b/
1961	7.3	16.1	52.4	24.2	100.0
1962	7.3	17.7	34.8	40.2	100.0
1963	9.4	17.5	24.4	48.7	100.0
1964	10.2	16.8	18.7	54.3	100.0

Fuente: Plan Cuatrienal de Inversiones Públicas Nacionales 1961-64.

a/ Estas transferencias están establecidas por la legislación vigente, salvo las correspondientes a las nóminas de los maestros necesarios para el funcionamiento de las nuevas escuelas a ejecutar según el Plan.

b/ Se han eliminado, de los recursos que aparecen en el Plan Cuatrienal, los auxilios decretados por el Congreso y los montos aún no distribuídos que derivan de la autorización que éste prestó al Ejecutivo para concretar empréstitos externos.

/estimación aparte

estimación aparte de los recursos totales de financiamiento de que se podría disponer en ese período. Según la hipótesis utilizada en la investigación a que se refiere el cuadro 14, los recursos disponibles aumentan según una tasa acumulativa anual de cerca de 7 por ciento.

Se comprueba que los gastos de conservación de capital y atención de servicios permanentes, absorberían durante el período alrededor del 17 por ciento de los recursos disponibles y que los recursos necesarios para terminar obras en proceso de ejecución representaban en 1961 - primer año del plan - algo más de la mitad de aquéllos y que tres años más tarde, las obras iniciadas antes de 1961 todavía estarían absorbiendo alrededor de una quinta parte de los recursos totales disponibles para inversión. (Véase el gráfico.)

En consecuencia, si se descuentan las transferencias de capital para los departamentos que en el sistema colombiano están establecidas por la ley, los recursos disponibles para iniciar nuevos proyectos constituirían, en el primer año del plan, sólo una cuarta parte del total de recursos disponibles, y tres años después, se habrían elevado apreciablemente, aunque representarían un 54 por ciento del total de la inversión pública. Se debe tener presente que en ese 54 por ciento está incluído el financiamiento de las obras que se hayan iniciado a partir de 1961 y que no se hubieran terminado hacia 1964.

El análisis por entidades que se efectuó en relación con esa experiencia, demuestra que los compromisos para la terminación de obras en curso de ejecución eran mucho más elevados en las entidades del Ministerio de Obras Públicas, pues se estimó que sólo el 3 por ciento de los recursos disponibles en 1961 podrán destinarse a nuevos proyectos, si se daba prelación a la terminación de las obras en curso en los plazos establecidos.

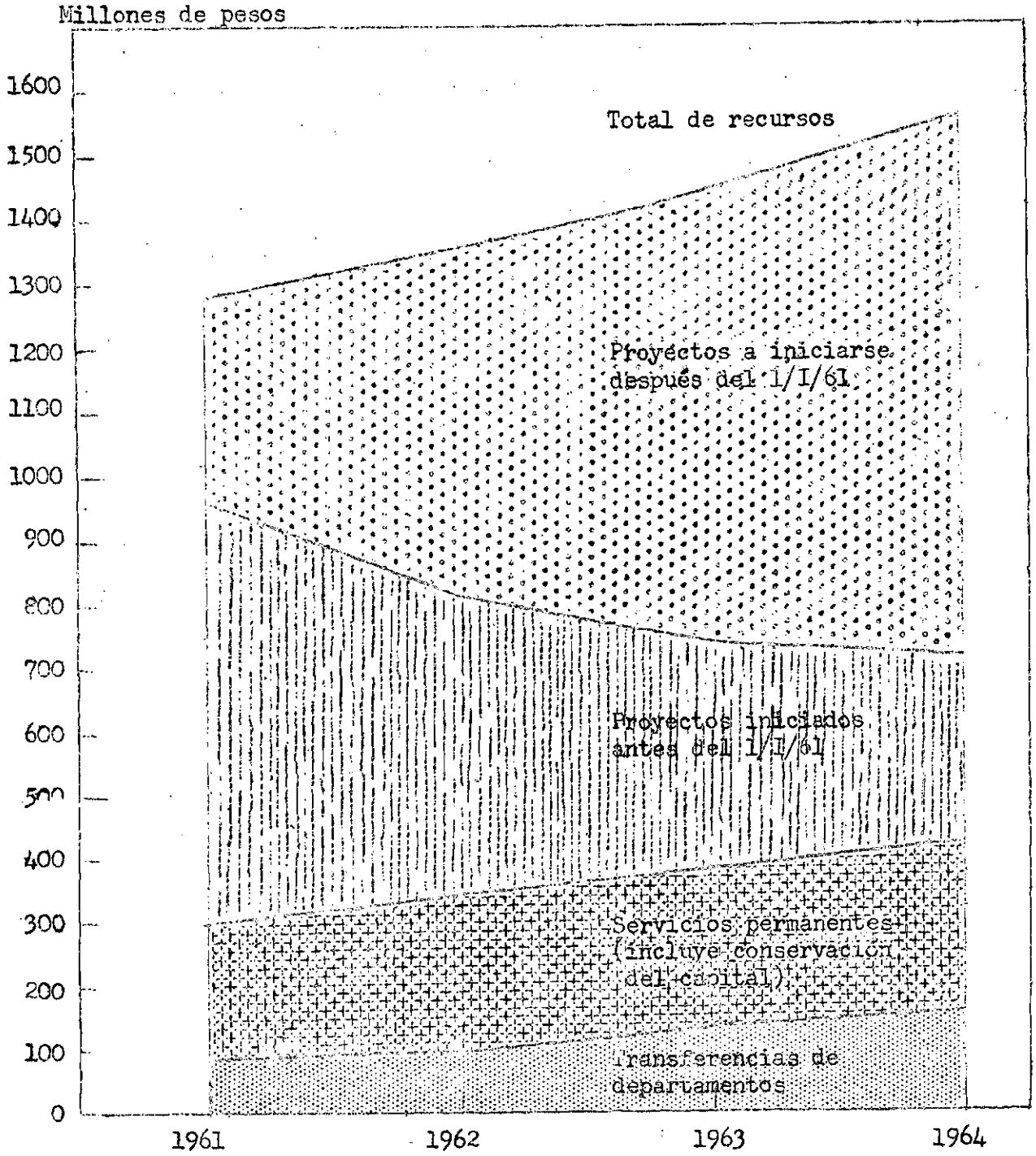
13. Política, objetivos y planes actuales de las entidades

Es evidente que no es posible efectuar una evaluación de la inversión pública si no se cuenta con información detallada sobre los planes que hayan decidido cada una de las entidades, así como también sobre la política que orienta sus actividades. A este respecto, también será

Gráfico

COLOMBIA : DISTRIBUCION DE LOS RECURSOS DEL PLAN CUATRIENAL DE INVERSIONES PUBLICAS NACIONALES
1961-1964

Escala natural



/útil identificar

útil identificar las entidades que no tienen planes elaborados o claras decisiones de política.

El medio adecuado para obtener toda esos datos - así como otros que se requieren para el diagnóstico - será indudablemente un censo técnico o encuesta directa en cada una de las entidades, como el que se sugiere más adelante en el presente informe.[3/]

14. Mecanismo para la elaboración, la ejecución y el control de programas de inversión pública

El diagnóstico debería completarse con un análisis del sistema o de las prácticas que existen en el país referentes a decisiones y al mecanismo de ejecución y control de la inversión pública; además, convendría revisar la legislación o los hábitos que han ido conformando la estructura actual, a fin de que se puedan sugerir medidas en armonía con la realidad para establecer un proceso efectivo de planeación.

3/ Véase la sección V siguiente.

V

FUENTES DE INFORMACION PARA EL DIAGNOSTICO

1. Enunciación de los datos y de las fuentes de información

El análisis conceptual realizado en la sección anterior sobre los temas principales que comprende un diagnóstico del sistema de inversión pública ha puesto de manifiesto la gran variedad y cantidad de datos de carácter cuantitativo y cualitativo necesarios para una evaluación adecuada de dicho sistema con miras al establecimiento de un proceso de programación.

Aunque se ha señalado en buena parte en cada uno de los puntos la naturaleza de la información básica que se requiere, se hace aquí, a modo de síntesis, su clasificación y se trata en particular de la encuesta directa a las entidades, como fuente específica de primordial utilidad para la obtención de datos.

Las principales fuentes de información serían las siguientes:

a) conclusiones del diagnóstico de la economía en su conjunto y aspectos principales del programa de desarrollo;

b) cuentas nacionales;

c) cuentas del sector público;

d) series estadísticas sobre inversiones públicas y dotación de capital;

e) análisis estructural de las actividades de las entidades del gobierno;

f) información técnica de las entidades, su política y planes;

g) informaciones sobre legislación y práctica de todos los aspectos administrativos de decisión y ejecución del gobierno.

2. Diagnóstico general de la economía y programación del desarrollo

El problema de modificar determinado nivel de inversión pública y su correspondiente composición sólo podría plantearse dentro del cuadro general del diagnóstico de la economía y de sus posibilidades de crecimiento.

Cuanto más detallado y preciso sea el conocimiento de los obstáculos que impiden el desarrollo de un país y de las metas de desarrollo que se podrían lograr,tanto más detallado y preciso podrá ser el diagnóstico del sector público y de la inversión en particular.

El hecho evidente de que la inversión pública es insuficiente y debe aumentarse sólo se podría cuantificar en el cuadro de una evaluación general

/de los

de los recursos del país y de sus perspectivas y posibilidades de crecimiento, globales y sectoriales. No es posible formular un programa de inversión pública sin disponer de las conclusiones fundamentales del diagnóstico general de la economía y de la política de desarrollo. Ello no impide que en los primeros pasos no sea conveniente e imprescindible delinear un plan de orientación general a mediano plazo para el cual no es necesario disponer de los detalles de programas y proyectos específicos de que se encargará preferentemente la actividad privada en los años próximos.

3. Cuentas nacionales

Conviene disponer de series de cuentas nacionales o, al menos, de estimaciones de las principales variables macroeconómicas - producto, ingreso, consumo, inversión, etc. - para varios años del pasado inmediato.

4. Cuentas del sector público

Las cuentas del sector público debieran contener el mayor detalle posible en los conceptos de ingresos, gastos y transferencias. También sería deseable que cubrieran un período histórico, aunque fuera con datos globales o consolidados.

Las clasificaciones más importantes que se requerirían serían las siguientes:

a) cuentas consolidadas para todo el sector público;

b) cuentas particulares de la jurisdicción nacional, provincial o departamental y municipal, y

c) cuentas individuales de cada una de las entidades descentralizadas o, como mínimo, de todas aquellas que tienen importante participación como ejecutoras o usuarias de inversiones.

5. Series estadísticas sobre inversiones y la existencia de capital fijo

Las series estadísticas sobre inversiones debieran compilarse por tipos de bienes y servicios y por sectores económicos de destino. También sería útil contar con una clasificación principal adicional por jurisdicciones administrativas y subclasificaciones por entidades y tipos de bienes.

Más adelante se indica que buena parte de esta información se podría obtener junto con otras, a través de una encuesta dirigida a las entidades administrativas.

/Es conveniente

Es conveniente tratar de compilar series sobre las existencias de capital formado con la inversión pública mediante medición directa, o utilizando el procedimiento de acumular inversiones anuales.

6. Análisis estructural de las actividades del gobierno

El esquema estructural de tipo de insumo-producto que se examinó en la sección II correspondiente a la programación de las actividades del gobierno representan un método lógico y fecundo para compilar de un modo sistemático la información básica del análisis y planeación de la inversión pública. Se señaló ya que no es fácil obtener en los países latinoamericanos los datos estadísticos que se requerirían, aunque no fuera más que para confeccionar aquel cuadro respecto de un solo año. Sin embargo, si se ha avanzado en la formulación del presupuesto público por programas de actividades, se estará en condiciones de encontrar una solución para preparar un cuadro estructural de esa naturaleza. En todo caso, en una primera etapa, el análisis puede concentrarse en aquellas entidades que tienen mayor participación en la inversión pública, dejando en forma global a las demás.

7. Encuesta técnica a las entidades administrativas

Para formular un diagnóstico adecuado de la inversión pública no es suficiente la información de carácter general o más particular derivada de los estudios de conjunto de la economía, de las cuentas nacionales o del sector público. Se requiere además un numeroso conjunto de datos de carácter administrativo, técnico, financiero y económico de cada una de las entidades, así como descripciones de planes y objetivos de inversión. En consecuencia se podría solicitar esa información de un modo orgánico a las mismas entidades mediante la realización de la encuesta antes mencionada. En ella se deberían cubrir el mayor número posible de entidades ejecutoras, usuarias de inversiones o productoras de determinados servicios que se han de incluir en el plan, de todas las jurisdicciones administrativas.

A continuación se enuncian los temas más importantes que debería comprender la encuesta. La lista se ha preparado tomando en cuenta, por un lado, la conocida escasez de datos y de estudios técnicos en las entidades y, por el otro, la conveniencia de que en el menor plazo posible se obtenga un mínimo de información básica.

/8. Enunciación

8. Enunciación de los temas principales de la encuesta

a) Descripción de las actividades que realiza la entidad

Se pedirá que la entidad describa sus actividades a través de una enunciación de los programas o proyectos específicos que realiza. En particular, convendría que indicase las clases de bienes y servicios que produce, así como sus destinos principales.

b) Financiamiento de la entidad

Recursos anuales de la entidad en un período de varios años, indicando las fuentes, a saber:

i) presupuesto nacional;
ii) presupuestos provinciales y municipales;
iii) impuestos con afectación específica;
iv) recursos de explotación;
v) recursos del crédito interno;
vi) recursos del crédito externo;
vii) ventas de activos, etc.

En este punto como en los siguientes, se intentaría obtener los datos con especificaciones o clasificaciones uniformes para todas las entidades, a fin de que se puedan preparar cuadros de conjunto. Esta información sobre financiamiento complementa los estados de contabilidad que corrientemente llevan las entidades. Como es natural, las preguntas o planillas de la encuesta deberán formularse de tal modo que los datos de financiamiento puedan colocarse dentro de un esquema coherente con los de gastos de funcionamiento y de inversión.

c) Gastos e inversiones efectuados por la entidad

Conviene que los egresos de la entidad se especifiquen en lo posible por programas de actividad, separando las transacciones de capital, a saber:

i) gastos dedicados a programas de inversión;
ii) gastos dedicados a programas de funcionamiento;
iii) transferencias a otras instituciones públicas o privadas;
iv) formación de reservas, y
v) otros egresos.

/Los gastos

Los gastos dedicados a programas de inversión deben presentarse por proyectos. Si fueran muy numerosos, podrían englobarse según las principales clases de proyectos de inversión. Debe señalarse que en esta sección de la encuesta no se sugiere un detalle de insumos de cada proyecto, pues ello corresponde a otra investigación que se considerará más adelante.

d) Bienes y servicios producidos por la entidad

Se solicitarían series anuales que deben cubrir los últimos 10 años, con las cifras de producción en términos físicos de cada programa de inversión, especificando las unidades de medida utilizadas.

Debiera incluirse una clasificación de destino regional de la producción para lo cual será conveniente acompañar las instrucciones o criterios que las entidades deben aplicar.

e) Utilización de bienes y servicios y sus costos unitarios

Se trataría de una investigación técnica que consiste en definir para unidades típicas de cada proyecto de inversión, los volúmenes físicos de los insumos y sus costos. Así, por ejemplo, podrían determinarse las cantidades y costos de materiales, mano de obra, servicios profesionales y utilización de bienes de capital por kilómetro de camino, kilowatios instalado, aula de escuela, cama de hospital, litros de agua por habitante, etc.

Las inversiones se presentarían clasificadas según el origen nacional o importado para estimar el costo en divisas.

Por otra parte, habría que definir para cada una de las unidades típicas de los proyectos de inversión las escalas de producción, la calidad y otras especificaciones promedias del proyecto: aulas en escuelas de diferente tamaño, por ejemplo.

Los formularios o planillas de la encuesta deberían ir acompañados de instrucciones, definiciones de unidades de medidas, especificaciones de las unidades típicas de proyectos y otras aclaraciones para que las entidades pued contestar las preguntas con la mayor precisión posible. Sería de utilidad prever una clasificación uniforme de los insumos.

f) Dotación de personal

Esta sección incluiría dos puntos: información sobre el personal ocupado, y preguntas sobre los problemas que enfrenta la entidad en relación con las necesidades de mano de obra especializada y personal técnico,

/a saber:

a saber:

1) Personal de la entidad, clasificado en i) personal técnico; ii) personal administrativo, y iii) mano de obra calificada y no calificada.

2) Necesidades de personal para atender los programas actuales, con las especificaciones pertinentes.

g) Dotación de equipo de capital

Igual que en la sección anterior se investigaría: i) el equipo de capital existente en la entidad, indicando tipos de bienes, estado de conservación y eventualmente capacidad de producción; ii) necesidades adicionales de equipo para cumplir de un modo más racional con los programas actuales, señalando las especificaciones pertinentes y la fuente nacional o extranjera de los abastecimientos.

h) Plazos de terminación de proyectos de inversión

Interesaría una información detallada sobre los plazos promedios que se han empleado en los últimos años para la ejecución de las obras, así como apreciaciones de la entidad acerca de la normalidad de esos plazos. También podrían recabarse opiniones sobre las causas de dilaciones eventuales: problemas de trámites y controles administrativos, insuficiente dotación de equipos y de personal, dificultades de abastecimiento de materiales y demoras de las empresas contratistas, etc.

i) Asignación mínima de recursos

En el caso de las entidades que se ocupan de la prestación de algunos servicios económicos y sociales, sería útil conocer sus opiniones acerca de la asignación mínima de recursos por porgramas, particularmente cuando éste sea el factor principal de la ineficacia del servicio.

j) Proyectos en ejecución

Enunciación de cada uno de los proyectos en ejecución indicando tipo de proyecto, ubicación geográfica y otras características para definirlo con precisión. Se solicitarían las siguientes informaciones concretas:

i) estimación del costo de terminación a los precios actuales;

ii) estimación de los gastos de habilitación;

iii) plazos de terminación en condiciones normales de ejecución y de dotación de recursos;

iv) estimación de los montos anuales de recursos que se requerirán hasta su terminación;

/v) necesidades

v) necesidades anuales de divisas por diversos conceptos;

vi) estimación sobre las necesidades anuales de materiales o al menos sobre los que se consideran de abastecimiento crítico, en volumen y valor.

k) Planes de inversión decididos

Enunciación de cada uno de los planes elaborados por la entidad con indicación de la naturaleza de los proyectos, ubicación geográfica y otras características imprescindibles para definirlos. Sería de interés la siguiente información concreta:

i) datos o reseña técnica para apreciar la magnitud física de cada proyecto;

ii) costo total de cada proyecto;

iii) plazo previsto de ejecución;

iv) necesidades anuales de recursos;

v) necesidades anuales de divisas por los diversos conceptos;

vi) estimación sobre los requerimientos anuales de materiales, o al menos de aquellos que se consideran de abastecimiento crítico, en volumen y valor.

l) Planes de financiamiento

Particularmente para aquellas entidades que tienen nuevos proyectos, interesa conocer los planeamientos de financiamiento que se han formulado; en este caso la información debiera proporcionarse con una clasificación sistemática que permita un tratamiento conjunto ulterior. Además, convendría contar con información acerca de los criterios con que la entidad ha proyectado sus recursos, especialmente por lo que respecta a los impuestos con afectación específica y a los ingresos de explotación.

m) Estimación de las necesidades de servicios

A las entidades que se ocupan de la prestación de servicios económicos y sociales - por ejemplo, campañas agrícolas, educación y salud - convendría pedirles estudios técnicos que indiquen lo siguiente:

i) volumen estimado de las necesidades actuales;

ii) producción de las entidades del gobierno y de las entidades privadas;

iii) magnitud de las necesidades no satisfechas;

iv) probable evolución del déficit de servicios con la terminación de los proyectos en ejecución y la realización de los planes ya elaborados por las entidades.

/Sería útil

Sería útil que estos datos se presentasen con la mayor discriminación regional posible.

n) Criterios de prioridad y política seguida por la entidad

Convendría que las entidades informasen sobre todos aquellos aspectos que han tenido en cuenta para la formulación de sus planes: criterios de prioridad; factores que llevaron a la selección de los tipos de proyectos cuando hubiera soluciones alternativas; principios que guían la distribución regional; tamaño de proyectos, etc. En la práctica, las preguntas de esta sección de la encuesta deberían formularse en relación con cada actividad.

También sería de utilidad conocer las perspectivas de acción, la política, los objetivos, etc. de las entidades que no han elaborado planes concretos.

9. Una experiencia de encuesta técnica a las entidades administrativas

Los temas precedentes deben considerarse más bien como una enunciación de los conceptos generales que incluiría una encuesta a las entidades. Cada uno de aquellos puntos debiera formularse técnicamente y con una extensión y profundidad que dependería de la naturaleza de las actividades de cada entidad y de las condiciones generales que se aprecian en el país sobre disponibilidad de esas informaciones.

En todo caso, no debe olvidarse que se está considerando una encuesta que se formularía al iniciarse un proceso de programación y que tendría el propósito esencial de obtener un mínimo de datos básicos en el menor tiempo posible.

Una encuesta de ese tipo fue levantada en Colombia a principios de 1960 por los organismos de planeación. Las planillas o formularios que se emplearon, y que se presentan al final de esta sección del informe, muestran que la encuesta fue relativamente simple, pues cubrió menos asuntos que los enunciados con anterioridad y comprendió sólo a las entidades del gobierno. Sin embargo, el éxito de esta primera experiencia estimuló a los organismos de planeación a extender la encuesta a fines de 1960 a departamentos y municipios.

/La información

La información principal que los gobiernos de planeación obtuvieron en esa oportunidad, fue la siguiente:

a) inversiones y gastos anuales en un período inmediatamente anterior y su financiamiento;

b) estado de los proyectos en ejecución y recursos necesarios para terminarlos;

c) estimación de las necesidades de servicios sociales;

d) información sobre nuevos planes, sus metas y su financiamiento;

e) servicios adicionales a que se obtendrán en un plazo de 4 ó 5 años con la terminación de las obras actuales y de proyectos nuevos.

COLOMBIA: ENCUESTA SOBRE INVERSIONES PUBLICAS

Planilla 1

INGRESOS Y GASTOS TOTALES

(A precios corrientes de cada año)

Organismo: _____

Año	Fuente de Recursos			Total de ingresos	Inversiones directas totales	Gastos generales	Transferencias
	Presupuesto Nacional	Presupuesto Departamental y Municipal	.....				
1957							
1958							
1959							
1960							

Planilla 2

INVERSIONES REALIZADAS

(A precios corrientes de cada año)

Organismo: _____

Año	Tipo de proyectos					Conservación	Total General
					Total		
1957							
1958							
1959							
1960							

/Planilla 3

Planilla 3

PROYECTOS EN EJECUCION Y COMPROMISOS FINANCIEROS FUTUROS

Organismos: _____

Proyectos	Localización Geográfica	Presupuesto Total	Invertido al 31/XII/58	Inversión 1959	Inversión Prevista 1960	Inversiones futuras				Inversiones restantes
						1961	1962	1963	1964	

Planilla 4

REALIZACIONES EN EJECUCION Y NECESIDADES DE SERVICIOS

Organismo: _____

Tipo de proyecto	Servicios que se obtendrán con la habilitación de los proyectos en ejecución			Necesidades actuales de servicios	Estimación del año o período de habilitación de proyectos
	Tipo de servicio	Unidad de medida	Cantidad		

/Planilla 5

Planilla 5

PROGRAMA DE PROYECTOS NUEVOS

(A precios de 1960)

Organismo: _____

Tipo de proyecto	Localización geográfica	Costo total aproximado	Inversiones anuales proyectadas				...	Inversiones posteriores	.....
			1961	1962	1963	1964			

Planilla 6

PROGRAMA DE PROYECTOS NUEVOS Y ESTADOS DEL SERVICIO AL FINAL DEL PERIODO

Organismo: _____

Tipo de proyecto	Servicios que se obtendrán con la habilitación de las realizaciones			Estimación del año o período de habilitación	Estimación de la necesidad de servicio en 1964, computando los que se obtendrán por las realizaciones en ejecución y las nuevas y el crecimiento de las necesidades.
	Tipo de servicio	Unidad de medida	Cantidad		

/Planilla 7

Planilla 7

PROYECCION DE LOS INGRESOS Y GASTOS TOTALES

Organismo _____

Año	Fuente de recursos						Total de ingresos	Gastos generales	Transferencias	Inversiones en ejecución	Inversiones nuevas
	...	..	...	...	...	...					
1961											
1962											
1963											
1964											

VI

ALGUNOS ASPECTOS PRACTICOS DE LA FORMULACION DEL PLAN DE INVERSION PUBLICA

1. La proyección global de los recursos disponibles para financiar las actividades del plan

En la programación de las actividades del gobierno y de la inversión pública en particular, es útil aplicar la técnica bien conocida de la programación global de proceder por etapas, de lo general a lo sectorial, y de esta etapa de nuevo a la primera, según un proceso de ajustes sucesivos.

Cuando los organismos o equipos centrales de planeación discuten el presupuesto y evalúan las posibilidades de crecimiento del país y deciden sobre un modelo global de desarrollo, consideran de un modo explícito en él, la programación de ingresos y gastos del sector público, la inversión total y la inversión pública y privada en particular.

Además,en el modelo global se discute el financiamiento interno y los recursos externos que necesita el programa de desarrollo.

La determinación de los recursos disponibles para las actividades incluídas en el plan puede efectuarse deduciendo de los recursos totales del sector público los que se han de aplicar a las actividades no incluídas en aquél. Este procedimiento no se fundamenta en concepto alguno que considere a la inversión pública como una residual, puesto que también podría operarse de otro modo, o sea, restando de los recursos totales el monto de una estimación preliminar del plan de inversión pública para después analizar la magnitud de los recursos destinados a gastos de funcionamiento. En cualesquiera de las dos maneras de operar, será necesaria una prueba ulterior de compatibilidad de ingresos y gastos totales del sector público.

Esta distinción pierde importancia en la práctica si se tiende a incluir en el plan, junto con los proyectos de inversión, servicios sociales o de carácter económico y de investigación y, como así suele hacerse, quedan fuera del plan gastos generales de administración y funcionamiento relativamente fáciles de proyectar.

Es útil hacer proyecciones detalladas de los recursos que comprendan, como mínimo, los siguientes conceptos:

a) recursos internos:

i) ingresos impositivos;

ii) ingresos de explotación;

/iii) otros

iii) otros ingresos corrientes;

iv) recursos de crédito interno y otros ingresos de capital

b) recursos externos.

Los ingresos impositivos se proyectan de acuerdo con los estudios técnicos realizados por especialistas en análisis fiscal que pueden estar radicados en los ministerios de hacienda. Convendría disponer de proyecciones individuales para cada uno de los impuestos y separar todos aquellos que tengan una afectación específica.

La proyección de los ingresos de explotación de las entidades se basará en gran medida en análisis realizados por ellas. Los datos podrían obtenerse mediante la encuesta que se sugirió con anterioridad.[1/] Los recursos del crédito interno se habrán discutido en el modelo global de proyección y se dispondrá además de la información de cada una de las entidades, en relación con el estado de sus operaciones y los planes de financiamiento que se hayan formulado.

La proyección de los recursos externos se habrá examinado en el modelo global y en particular en las proyecciones del balance de pagos. Deberá ahora compararse con los planes de financiamiento de cada una de las entidades, información que puede solicitarse a través de la encuesta señalada.

2. Consideraciones generales sobre la asignación de recursos en el plan de inversión pública

La evaluación de los problemas de crecimiento y el programa de desarrollo económico y social, por un lado, y el diagnóstico particular de la inversión pública, por el otro, proporcionarán criterios y estimaciones técnicas para decidir la asignación de los recursos a cada una de las actividades de inversión y producción de servicios que se incluyen en el plan.

El diagnóstico general de la economía identifica los obstáculos que impiden o retardan el crecimiento económico. Así, por ejemplo, podría haberse señalado la prelación y urgencia de determinadas inversiones básicas de transporte, control de aguas y riego para impulsar al sector agropecuario, o la de fomentar determinadas actividades de exportación o de sustitución de importaciones para resolver el problema del balance de pagos, o se habrá señalado la conveniencia de proceder al fomento o establecimiento directo de ciertas actividades industriales como factores claves del desarrollo.

1/ Véase la sección V del informe.

/Como es

Como es obvio, esta definición de problemas y estas decisiones sobre la forma de actuar en el tiempo y con relación a cada sector implican prelaciones y urgencias para determinada clase de inversión pública, pues en las inversiones que se requieren para lograr esos objetivos el gobierno tendrá la participación directa que se haya fijado.

A su vez, los modelos globales de desarrollo fijan metas de crecimiento que implican determinadas necesidades de producción nacional y de inversiones totales y sectoriales, además de los requerimientos de importaciones.

Decidido el campo de acción del gobierno, se obtienen, en una primera aproximación, las metas de producción y de inversión que corresponden al sector público. De ello se deriva una necesidad de actividad del gobierno para que el programa pueda realizarse.

Aunque esas estimaciones resultan de modelos matemáticos más o menos elaborados, se trata de proyecciones globales que tienen el carácter de primeras aproximaciones, pues en su determinación se han utilizado coeficientes promedios de relación producto-capital o hipótesis sobre el reemplazo de bienes de capital que no son suficientemente precisas y que son susceptibles de modificarse de acuerdo con la política de utilización óptima de recursos.

Estos reparos tienen particular importancia en programas a corto y mediano plazo.

El análisis del plan de inversión pública, junto con los análisis de programación de los sectores económicos, verificarán esas estimaciones globales y pueden indicar ajustes a las que se han establecido en las primeras etapas del trabajo.

Dejando a un lado la consideración rigurosa de estos aspectos técnicos de la planeación, en este informe sólo se desea puntualizar que de ese análisis de programación sectorial se deriva la determinación fundamental de la asignación de recursos de inversión pública por actividades.

En materia de prestación de servicios sociales - educación, salud pública y vivienda - la inversión o el monto de los programas dependerá principalmente de una decisión del gobierno en el sentido de lograr determinadas metas. Las relaciones entre las inversiones sociales y las inversiones de carácter productivo habrán sido discutidas ya en el programa general. Sin embargo, la cuantificación detallada de los recursos que se requieren

/para cumplir

para cumplir las metas de cada uno de los servicios, pueden indicar la conveniencia de reconsiderar las metas decididas.

Los análisis generales de programación indicarán también principios de orientación y, en ciertos casos, criterios precisos en cuanto a la utilización óptima de los recursos naturales y factores de producción de que dispone el país, o sea, en la práctica, el ahorro de lo relativamente más escaso y el uso de lo relativamente más abundante. Las divisas, el capital y la mano de obra calificada figuran entre los primeros, y la mano de obra común y otros recursos naturales de los países, entre los segundos.

Cuando existe un proceso de programación ya avanzado, estos criterios se usarán de un modo más preciso al integrar proyectos en un plan mediante la evaluación de cada uno de ellos en las oficinas técnicas, aplicando precios de cuenta para el trabajo, el capital y las divisas.

Se demostró con anterioridad que las obras en curso de ejecución, así como las necesidades de habilitación y complementación de obras terminadas, pueden significar montos considerables en relación con los recursos disponibles para inversión, especialmente en los primeros años de un plan. Se plantea, así, el problema de decidir criterios de prelación entre atender aquellas necesidades o asignar recursos a proyectos nuevos. En principio, parece lógico concluir que el criterio general debiera ser asignar cierta preferencia a la terminación y habilitación de obras, pues la experiencia demuestra las cuantiosas pérdidas de productividad por la prolongación indebida de los plazos de ejecución. Es obvio que este criterio no podría aplicarse de un modo mecánico, sino después de la adecuada consideración de cada uno de los proyectos, ya que pueden presentarse casos de notoria conveniencia para proceder con criterio opuesto. Igual preferencia debiera tener la atención del mantenimiento y conservación del equipo de capital.

3. Factores que condicionan la aplicación de un sistema de prioridades

En el apartado anterior se han enunciado diversos elementos de juicio que sirven para determinar la distribución de recursos en un plan de inversiones. Un grupo de ellas aparecen técnica y cuantitativamente determinadas como requisitos indispensables del programa general de desarrollo, o porque

/son proyectos

son proyectos complementarios entre sí a los efectos de la prestación de determinados servicios. Un segundo grupo lo constituyen las inversiones que resultan principalmente de decisiones de carácter político, y el tercer grupo podría configurarse con aquellas asignaciones de recursos que aparecen como indispensables para un programa de desarrollo, pero que no son susceptibles de cuantificarse con precisión, al menos en el corto y mediano plazo.

Finalmente, están los criterios o prelaciones de inversiones que se derivan de la estrategia de la utilización óptima de recursos: la sustitución de importaciones, la conveniencia de importar determinados bienes o las relaciones de la utilización de trabajo y capital en actividades donde es posible cierto grado de sustitución.

En la práctica se tropieza con ciertos obstáculos para aplicar en forma completa y precisa los criterios de orientación y prioridad de asignación de recursos. Existen factores de rigidez a un cambio en la distribución que pueden enunciarse así:

a) obras en ejecución e inversiones complementarias y de habilitación;
b) sistema de financiamiento;
c) autonomías administrativas;
d) gobiernos locales y regionales;
e) capacidad operativa de las entidades;
f) insumos críticos, y
g) magnitud de recursos disponibles.

La decisión de dar prioridad a la terminación, complementación y habilitación de obras, podría significar la aplicación de recursos en inversiones que acaso no se hubieran considerado necesarios en el momento de la realización del plan. Cuando esas obras de arrastre son de magnitud relativamente importante, puede tropezarse con un factor limitativo para la aplicación de un conjunto de prioridades que tenderían a cambiar la composición de la inversión pública.

El sistema de financiamiento, que generalmente está sancionado por leyes o decretos, puede constituir un factor limitativo cuando la afectación específica de recursos es relativamente grande. Es usual comprobar en un sistema de esa naturaleza que algunas actividades disponen de recursos relativamente abundantes en comparación con otras, y que si no

/hubiera tal

hubiera tal legislación el programa distribuiría los recursos en proporciones distintas. En estos casos, no queda otra solución efectiva que modificar la legislación - cosa no siempre fácil - o recurrir, tal como se hace en la práctica, a una interpretación más amplia de las disposiciones, que permita cierta flexibilidad en la utilización de los recursos afectados.

La organización administrativa descentralizada también suele constituir un factor limitativo por dos motivos principales: a) porque generalmente está vinculada con una asignación específica de recursos, y b) porque la autonomía administrativa no la obliga, por lo común, a adoptar determinadas recomendaciones de los organismos de planeación. No se está expresando aquí juicio valorativo alguno sobre los sistemas administrativos autónomos; sólo se destaca el hecho de que, en tanto las prioridades se pueden aplicar de inmediato a las entidades de la administración central, en las entidades autónomas hay que proceder en cambio mediante la persuasión técnica y la demostración de las bondades de un plan, o a establecer mecanismos especiales.

Una situación similar se presenta con los gobiernos locales, provinciales, estaduales o municipales, sobre todo en aquellos países en que estos gobiernos tienen autonomía política y, en consecuencia, recursos y facultades de decisión propios. Considérese, por ejemplo, el caso meramente ilustrativo de que no se hubiera asignado prioridad en el programa general a la pavimentación de calles urbanas o de caminos vecinales y a obras de carácter comunal en centros urbanos. La aplicación concreta de esta prioridad limitaría la actividad de las entidades locales que se especializan en esas inversiones y que obtienen recursos autónomos para esos propósitos.

Cuando las instituciones autónomas o los gobiernos locales reciben contribuciones del presupuesto nacional es posible influir en cierta medida para ajustar sus inversiones de acuerdo con la orientación del programa.

La capacidad operativa de las entidades también puede significar un factor limitativo de la aplicación de un conjunto de prioridades a corto y mediano plazo. Por ejemplo, podría haberse decidido que tienen prelación

/inversiones complementarias

inversiones complementarias o de promoción económica para determinado sector, pero si la entidad correspondiente no tiene suficientes elementos técnicos o capacidad para realizar esas inversiones o prestar esos servicios, los recursos que se le destinan no tendrían aplicación efectiva. En estas situaciones habría que asignar recursos para formar previamente esa capacidad.

La cooperación técnica internacional o la contratación de servicios en el exterior pueden contribuir en casos semejantes a resolver el problema hasta que el país consiga formar su propia capacidad.

Finalmente, cabría considerar como factor limitativo de la aplicación de los criterios de distribución de recursos, la escasez de determinados elementos como bienes importados, o lo exiguo de los recursos totales disponibles en relación con las necesidades del país. En realidad, estos factores tienen un alcance mucho mayor, porque precisamente limitan las posibilidades de desarrollo del país en su conjunto y se consideran al estudiar las alternativas del programa general de desarrollo.

4. Asignación preliminar de recursos por el equipo central a cada una de las entidades

De acuerdo con la enunciación de estudios que se viene haciendo en este informe, el equipo o la entidad central de planeación dispondrá de los siguientes elementos: a) de una proyección de los recursos disponibles para las actividades que incluirá el plan; b) de bases cuantitativas y cualitativas que le permitan determinar, con mayor o menor precisión, la asignación de recursos, o criterios de prioridad u orientación para hacer la distribución; c) de un diagnóstico específico del sistema de inversión pública, y d) de un conocimiento preciso de recursos comprometidos y de los planes de cada una de las entidades administrativas.

Sobre esas bases, el equipo central está en condiciones de efectuar una distribución preliminar de recursos para cada una de las entidades, formulando lo que puede llamarse un plan financiero anual para el período de planeación a corto y mediano plazo.

Este plan señalará para cada una de las entidades los recursos de que dispondrá, clasificados según sus distintas fuentes de procedencia. Para efectuar esa especificación el organismo central ha revisado los programas

/de financiamiento

de financiamiento presentados por cada entidad en la encuesta técnica. Es decir, que ha considerado - por ejemplo - las proyecciones sobre recursos de explotación, tarifas y utilización de crédito externo e interno, en función de la política de financiamiento del sector público y en relación también con la política de precios que implica el programa general de desarrollo.

El plan financiero contendrá asignaciones globales para algunas entidades y, para otras, asignaciones específicas para determinados programas y proyectos conocidos y en principio acordados por la entidad central.

Las consideraciones de carácter institucional pueden llevar a estructurar un plan que cubra las actividades de las entidades de jurisdicción nacional y las contribuciones del presupuesto general a organismos descentralizados y gobiernos locales. Sin embargo, el organismo central conocerá, de acuerdo con sus estudios técnicos, los recursos globales de que dispondrán las jurisdicciones administrativas no cubiertas por el plan.

Junto con la formulación de este plan financiero, el organismo central podrá hacer las propuestas y recomendaciones de medidas de política económica y de carácter administrativo que considere necesarias para la realización del plan.

En definitiva, el organismo central, sobre la base de los estudios efectuados con los elementos de juicio que se enunciaron, ha empezado a plasmar ya en este programa financiero la política de inversión pública coherente con el programa general de desarrollo del país. El paso siguiente será llevar a conocimiento de las entidades la asignación preliminar de recursos e informarlas de todos los antecedentes que se estime de interés para cada una de ellas y proporcionarles normas e instrucciones para que las entidades ajusten sus planes y elaboren los proyectos correspondientes en un plazo determinado.

Las informaciones e instrucciones que deberán enviarse a las entidades son de la siguiente naturaleza:

a) consideraciones generales y elementos de juicio que determinaron el programa de asignación de recursos;

b) prioridades específicas sobre las actividades de la entidad;

c) normas e instrucciones sobre utilización de recursos y criterios de evaluación de proyectos;

/d) conclusiones

d) conclusiones del diagnóstico que sean de interés para la entidad;

e) instrucciones sobre coordinación de sus programas con otras entidades;

f) normas para presentar el plan a la entidad o equipo central, a fin de que éste pueda realizar su labor de coordinación y evaluación final.

5. Elaboración de planes en las entidades ejecutoras

De acuerdo con los lineamientos del sistema de planeación que se viene desarrollando en este informe - y que es en esencia el que se sigue en la práctica - la labor de formular programas y proyectos queda, en principio, fundamentalmente a cargo de las entidades ejecutoras.

Estas deberán ajustarse a la asignación de recursos que ha efectuado el organismo central, aunque, como es natural, se mantendrán en contacto con éste para considerar las modificaciones que estimen imprescindibles. Se sabe que a veces una variación relativamente pequeña en los recursos, puede mejorar apreciablemente la calidad de un plan.

En esta etapa de la labor es de mutua conveniencia que con las entidades ejecutoras colaboren los equipos o entidades centrales de planeación y la oficina del presupuesto.

Un aspecto de importancia es el grado de detalle o de especificación con que deberá elaborarse el plan en las entidades. En este punto debe hacerse una distinción entre el plan de ejecución del primer año y el plan de los años siguientes.

En realidad, el primer año del plan constituye el presupuesto del año siguiente. Por lo tanto, según la técnica del presupuesto por programas, tendrá que presentarse con toda la información que se requiere para su consideración por los cuerpos legislativos del país. Además, debe tenerse presente que el plan del primer año va a entrar en ejecución de inmediato y que contendrá detalles que no son imprescindibles para otros años y que acaso tampoco se conocen todavía: metas detalladas de producción y localización precisa de las inversiones, por ejemplo. Es decir, que para los años subsiguientes el plan puede asignar recursos en forma más global para conjuntos de proyectos y sin establecer una localización específica.

/6. Los insumos

6. Los insumos de bienes y de mano de obra

Se ha tratado hasta aquí la compatibilidad financiera del plan, y debe analizarse además la compatibilidad, dentro del cuadro general de la economía, entre la utilización y la disponibilidad de recursos físicos y de mano de obra. Los organismos de planeación deben conocer así la cantidad de bienes y las distintas clases de mano de obra que requerirá el plan. En consecuencia, las entidades debieran proporcionar esa información o, al menos, índices y elementos técnicos para que el equipo central pueda realizar su análisis.

Ya se señaló que es frecuente que las entidades no dispongan de una recopilación sistemática sobre los insumos de materiales y mano de obra, sobre todo cuando una parte sustancial de la inversión se realiza por contrato con firmas privadas. En una primera etapa, la investigación podría reducirse sólo a aquellos insumos que tienen una oferta limitada. Además, cuando el monto anual de la inversión planeada no se eleve en forma sustancial y no haya un pronunciado cambio en su composición, puede obtenerse un juicio sobre la posibilidad de abastecimiento de insumos y mano de obra analizando la experiencia histórica inmediata. En todo caso, queda la alternativa de reducir aún más la investigación a unos cuantos materiales críticos y a la mano de obra calificada.

De particular importancia es el análisis de las distintas clases de mano de obra especializada y profesional para la ejecución de proyectos de inversión y para la prestación de servicios, ya que en casi todos los países latinoamericanos representa un serio factor limitativo. No se puede correr el riesgo - y el hecho es frecuente - de que se construyan hospitales o escuelas que aun después de dotarse de equipos no pueden entrar en servicio por falta de médicos o de maestros. Por lo tanto, es conveniente insistir que en la determinación de los llamados insumos críticos de cada proyecto, deben comprenderse las necesidades para la ejecución de los proyectos y su ulterior explotación.

La determinación de insumos debiera ir perfeccionándose en cada una de las entidades hasta que sea una práctica permanente que cada programa o proyecto se acompañe con esa información. La implantación de la técnica de presupuestos por programas habituará a las entidades a realizar análisis

/precisos de

precisos de este tipo y podrán establecerse índices técnicos y estadísticos que les permitirán hacer las estimaciones con facilidad y rapidez.

Otra información imprescindible en los planes de los países latinoamericanos es la determinación de los requerimientos de bienes intermedios y de bienes de capital importados, a fin de establecer el efecto directo en el balance de pagos y para hacer evaluaciones de proyectos concretos.

Si hay revisiones adecuadas sobre la base de esas investigaciones se mejorará notablemente el ritmo de ejecución y se facilitarán elementos para que frente a una emergencia no se tomen medidas exageradas, y se estimulen por otra parte los estudios de sustituciones económicas de materiales.

7. Conformación final del plan

Los planes elaborados por cada una de las entidades deben ser revisados por el equipo o los organismos centrales de planeación. Esta tarea será relativamente sencilla en la medida en que se haya trabajado en estrecha colaboración y se demuestre que se ha cumplido con las recomendaciones e instrucciones de los organismos centrales.

La responsabilidad principal de esos organismos es la de verificar la compatibilidad de cada uno de los planes con el programa general y sectorial de desarrollo y coordinar los planes de las distintas entidades.

Existen dos niveles generales de coordinación: a) el de proyectos y programas de una misma entidad, que debe quedar a cargo de la oficina de planeación sectorial respectiva y b) el de la coordinación entre distintas entidades a cargo de los organismos centrales de programación.

Para que esa labor de coordinación central pueda realizarse, los planes deben contener información detallada sobre la secuencia de ejecución de los proyectos como, por ejemplo, fechas de iniciación y terminación y plazos de construcción de las obras complementarias.

El organismo central tendrá que revisar asimismo el programa de financiamiento que cada una de las entidades propone con sus respectivos planes. Como se recordará, el equipo central había preparado un equipo financiero preliminar que las entidades pueden haber modificado en su monto o en su composición en cuanto a las fuentes de los recursos.

/Otro aspecto

Otro aspecto de las tareas del organismo central es el de la coordinación de las medidas de política económica o de los medios de acción propuestos por las entidades que se han de emplear para lograr los objetivos de la inversión pública en relación con la política económica general.

Es obvio que las medidas fundamentales de política fiscal, impositiva, crediticia interna y externa, objetivos de distribución de ingresos, etc. se considerarán y decidirán en el marco de la política general y, en realidad, constituyen su esencia. Pero hay otras medidas que se relacionan más directamente con las actividades de las entidades públicas que el organismo central debe analizar en esta oportunidad. De esta naturaleza son, por ejemplo, a) la compatibilidad de la política de tarifas de una entidad gubernamental en relación con la política general de precios y con la política de precios de servicios competitivos; y b) la financiación alternativa de nuevos proyectos a base del presupuesto, mediante impuestos de afectación específica o con tasas de utilización de servicios.

Finalmente, las entidades pueden haber formulado proposiciones de modificación de disposiciones legales o administrativas que el equipo central debe considerar para hacer los ajustes o recomendaciones a los órganos pertinentes del gobierno.

8. El primer plan de inversión pública y su mejoramiento progresivo

En este informe se señala la conveniencia de iniciar el proceso de programación avanzando de inmediato en la programación del sector público mediante una reestructuración del mecanismo presupuestario y la formulación de planes a corto y mediano plazo del gasto público en general y de la inversión pública en particular. Sin embargo, se insiste en que para que esta planeación pueda realizarse será necesario disponer como mínimo de un diagnóstico de los problemas de desarrollo económico-social del país, de metas globales y sectoriales de crecimiento y una decisión acerca de la modalidad o estrategia de la política que se ha de aplicar. Además, habrá que hacer una evaluación detallada de los problemas del sector público y un estudio sobre el estado de cada una de las entidades ejecutoras, de sus planes de inversión y de los otros aspectos que se enuncian en la sección de este informe dedicada al diagnóstico.

/Un aspecto

Un aspecto particular que indica la urgencia de la programación de las actividades del gobierno se origina en el hecho de que los programas o proyectos que se incorporen en el presupuesto público de un año, no sólo comprometen los recursos de ese año, sino también de los siguientes, según los plazos de terminación de las obras. En consecuencia, es obvia la necesidad de introducir - aunque fuera por etapas - mejoramientos en la asignación de recursos.

Finalmente, el diagnóstico del estado y perspectivas de la inversión pública, en cuanto a la baja productividad general, acumulación exagerada de obras, desatención en la habilitación y en la realización de las obras complementarias, etc. indican que uno de los propósitos inmediatos de la programación será el del saneamiento de la situación actual.

En síntesis, el programa mínimo de tareas en la implantación del proceso de programación debiera lograr en el plazo más reducido posible: a) estructurar sobre bases técnicas de programación la asignación de recursos en el presupuesto; b) decidir y aplicar medidas para sanear la inversión pública y mejorar la eficiencia del sistema; c) orientar la inversión pública de acuerdo con los requerimientos del programa de desarrollo; d) organizar de inmediato los equipos técnicos para elaborar los proyectos de inversión y e) iniciar la implantación del mecanismo de análisis y programación del sector público.

Después, a medida que se avance en los análisis de planeación sectorial, se podrán ajustar y detallar metas que en el primer plan pudieran haberse previsto en forma global, especialmente para los últimos años que el plan comprenda.

El mejoramiento que se logre en la capacidad de las entidades permitirá ir introduciendo técnicas de elaboración, selección y evaluación de proyectos y mejorando los sistemas de coordinación hasta que la planeación funcione de acuerdo con un programa de tareas íntimamente vinculado con el mecanismo del presupuesto. De este modo, el plan de inversión pública a mediano plazo se transformará anualmente en el "Presupuesto del Sector Público", que será su instrumento ejecutor. En consecuencia, el plan se ajustará todos los años de acuerdo con la experiencia de su ejecución y las perspectivas generales de desarrollo.