

039.00
INSTITUTO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE
DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL (ILPES)



ILPES

INSTITUTO DE DESARROLLO ECONOMICO (IDE)
DEL BANCO MUNDIAL

IDE



BANCO
MUNDIAL



SEMINARIO SOBRE GESTION DEL GASTO PUBLICO Y PROGRAMACION DE INVERSIONES

— SELECCION DE DOCUMENTOS —

Santiago, Chile 25 al 28 de septiembre de 1989

Distr.
Limitada

LC/IP/L.30
28 de febrero de 1990

ORIGINAL: ESPAÑOL/INGLES
ESPAÑOL

**SELECCION DE DOCUMENTOS PRESENTADOS AL SEMINARIO:
"GESTION DEL GASTO PUBLICO Y PROGRAMACION DE INVERSIONES"***

* Este documento no ha sido sometido a revisión editorial.

INDICE

	<u>Página</u>
INTRODUCCION	iii
1. La gestión del gasto público: evolución del enfoque del Banco (Robert Lacey)	1
2. Ajuste externo y crisis fiscal (Juan Martín)	95
3. El gasto público en el proceso de desarrollo económico (Eduardo Sarmiento)	111
4. La reforma tributaria en América Latina (Richard Bird).....	125
5. La jerarquización de proyectos y la programación de inversiones (Eduardo Aldunate).....	155
6. El proceso de inversión pública y la planificación del desarrollo (Iván Silva)	205
7. La inversión pública en el contexto del nuevo estatuto orgánico de presupuesto - La experiencia de Colombia - (Luis Carlos Valenzuela)	223
8. El enfoque de la nueva política presupuestaria de Colombia (Edgar Ortegón).....	245
9. El sistema nacional de programación de inversiones públicas en Guatemala (Consejo Nacional de Planificación Económica)..	255
10. Pautas generales sobre el sistema de asignación del gasto público y la programación de inversiones en República Dominicana (Oficina Nacional de Planificación).....	293
11. Sistema de asignación del gasto público y la programación de inversiones en el Paraguay (Secretaría Técnica de Planificación)	341
12. La programación de inversiones públicas en el Ecuador (Piedad de Viteri).....	353
13. El sistema de información sobre inversiones de Bolivia - S.I.S.IN. - (Ministerio de Planeamiento y Coordinación)...	359

PRESENTACION

El Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) y el Instituto de Desarrollo Económico (IDE) del Banco Mundial organizaron el seminario sobre "GESTION DEL GASTO PUBLICO Y PROGRAMACION DE INVERSIONES", el cual tuvo lugar en Santiago de Chile entre el 25 y 28 de septiembre de 1989. Al hacer la presentación de los trabajos discutidos, considero oportuno destacar dos razones que motivaron su realización.

En primer lugar, la profunda crisis fiscal por la que atraviesa América Latina y el Caribe, le ha dado nuevamente al tema de la eficiente asignación de los recursos públicos la preocupación preponderante que siempre debió tener. Además, frente al impostergable objetivo de mayor crecimiento y mayor equidad, existe el convencimiento que se requerirá un enorme esfuerzo por elevar los niveles de inversión tanto en planta física como en recursos humanos.

Dicha meta presupone por lo tanto dos tareas simultáneas que caen en el ámbito del control directo de la autoridad fiscal. De una parte, el mejoramiento de los ingresos del sector público, fundamentalmente los de carácter tributario. De otro lado, el incremento en la eficacia del gasto público. Por lo tanto, ambos aspectos tienen que ser abordados en forma sistemática y coherente a fin de alcanzar una solución al déficit del sector público.

Conscientes de la anterior situación, tanto el ILPES como el IDE consideraron oportuno reunir a un grupo de funcionarios públicos de alto nivel con el propósito de debatir los problemas básicos de la crisis fiscal y exponer los avances en cuanto a su solución. Con esta idea se invitó, además, a varios especialistas en el tema para que en el marco de sus exposiciones, se analizaran las propuestas metodológicas y los trabajos preparados por el ILPES y el IDE respectivamente pero, fundamentalmente, para debatir las experiencias nacionales.

En segundo lugar, la anterior motivación no constituye un hecho aislado para las entidades patrocinadoras. Los temas de gasto público y programación de inversiones han ocupado un lugar destacado en sus correspondientes programas de trabajo. El IDE, a través de numerosos cursos y seminarios de carácter nacional y regional. En este sentido, la labor de capacitación ha sido esencial y de un significativo impacto sobre la administración pública. El ILPES, por su parte, dedica una especial atención a las materias relacionadas con el ciclo de los proyectos y los sistemas nacionales de programación de inversiones. Sistematizar e integrar los aspectos microeconómicos de los proyectos con los de carácter global de la política económica y, en particular con la programación presupuestaria, ha estado en el centro de sus labores. En este orden de ideas, el establecimiento de bancos integrados de proyectos constituye una tarea metodológica y operativa como

sistema de información para la administración de la inversión pública. Todo esto destinado a facilitar la correcta toma de decisiones sobre el uso de los recursos públicos.

En el marco de los anteriores antecedentes, la presente publicación constituye una selección de los documentos discutidos durante el seminario. Esperamos mediante su divulgación estimular el diálogo y el intercambio de opinión entre los interesados por acrecentar la gestión fiscal del sector público.

Edgar Ortegón
Coordinador, Area de Programas de Asesoría

**LA GESTION DEL GASTO PUBLICO:
EVOLUCION DEL ENFOQUE DEL BANCO**

Robert Lacey *

* Jefe, División de Coordinación y Administración del Desarrollo.
Instituto de Desarrollo Económico/Banco Mundial.

Documento presentado al Seminario "Gestión del Gasto Público y
Programación de Inversiones" (IDE.1).

Resumen y conclusiones

El mejoramiento de la gestión del gasto público: principales problemas

i) Dado el contexto de los graves ajustes fiscales de los años ochenta la eficaz gestión del gasto público se ha tornado vital para los países en desarrollo, pero lamentablemente, ni los instrumentos conceptuales ni los administrativos a su inmediata disposición han sido suficientes para preparar a los gobiernos a hacer frente a este desafío. En primer lugar, en el plano conceptual, la escasez de fondos y un concepto diferente de la función del gobierno se han combinado con un ambiente mucho más incierto, en lo externo y en lo interno, para debilitar la utilidad percibida de la planificación integral a largo plazo como instrumento de desarrollo. Sin embargo, no se la ha reemplazado aún por otro paradigma. Por consiguiente, en su comprensible preocupación por el corto plazo, los encargados de las políticas en los países en desarrollo tal vez desconocen con frecuencia las compensaciones recíprocas entre diferentes pautas de gastos dentro y entre los sectores. En segundo término, en el plano administrativo, es evidente que el mayor tamaño y complejidad del sector público había sobrepasado la capacidad de gestión de muchos gobiernos, incluso antes de la crisis de los años ochenta. Las restricciones fiscales han acentuado el problema administrativo debido a sus perjudiciales efectos en los salarios reales de muchos funcionarios públicos en niveles directivos. La consiguiente disminución de personal competente y el deterioro del espíritu de trabajo de los funcionarios que permanecen en sus puestos han hecho aún más difícil la tarea de los gobiernos de atender las diversas demandas que compiten por limitados recursos fiscales.

ii) La eficaz administración del gasto público impone pesadas exigencias a las instituciones estatales. Cada una de sus subactividades --la formulación del marco macroeconómico, la preparación de proyectos y la programación de las inversiones, la relación entre la planificación y la presupuestación, la cobertura, preparación y clasificación del presupuesto y la ejecución del presupuesto y el control de gastos-- tiene una dimensión institucional y política, y además una técnica o económica. Si se examina la experiencia de muchos países que tratan de abordar estos problemas se advierte que la variedad de los que tienen como mínimo raíces probablemente institucionales y técnicas es pasmosa. El análisis y la proyección económicos, incluso en el plazo relativamente corto, con frecuencia son tan deficientes que no permiten a las autoridades prepararse para las importantes desviaciones del programa, que se hacen necesarias, por ejemplo, debido a una considerable conmoción externa. Al no poder abordar las incertidumbres inherentes a los procesos de planificación y presupuestación, se obliga a los gobiernos a reaccionar con reducciones perjudiciales y generales concebidas deficientemente. Con frecuencia se encontrará que las conexiones entre el marco macroeconómico y el programa de inversiones, y entre ambos y el proceso presupuestario, son frágiles o inexistentes. Muchos gobiernos tropiezan con considerables dificultades para formular un programa de inversiones que sea más que la suma de las expresiones de deseos presentadas por los diferentes organismos de ejecución. El control sobre los empréstitos externos de los organismos gubernamentales con frecuencia no es suficiente, e incluso cuando se lo

ejerce, la presión de los donantes en ocasiones puede socavar los intentos por eliminar del programa de inversiones gastos de capital que son importantes pero que no se justifican económicamente. El escalonamiento de los gastos de capital a menudo es insuficiente o no existe, en tanto que rara vez se toman en cuenta los efectos de las inversiones públicas en los gastos ordinarios. La clasificación de las partidas presupuestarias tal vez no facilite la adopción de políticas o enfoques orientados a objetivos para la planificación del gasto público. La cobertura presupuestaria, tanto en términos de instituciones como de principales categorías de gastos, puede ser parcial, e impedir que los ministerios de hacienda y planificación ejerzan un control eficaz. Por otra parte, la organización de los organismos de ejecución, sus capacidades técnicas de análisis financiero y económico y sus conexiones con los ministerios de hacienda y de planificación pueden ser tan deficientes que, en el mejor de los casos, perjudican gravemente un enfoque integrado y coordinado para tratar los ingresos y gastos. Los sistemas de contabilidad y de información financiera, que solían funcionar razonablemente bien, se han deteriorado en muchos países y en algunos casos se han desintegrado al punto de ser inoperantes. Su restablecimiento es un requisito previo, aunque dista de ser condición suficiente, para el fortalecimiento de la gestión del gasto público.

iii) Las reacciones de los gobiernos ante estas grandes dificultades han sido, tal vez inevitablemente, fragmentarias. La mayoría se ha concentrado en el control de gastos con una perspectiva obligada de corto plazo. Sin embargo, otros han intentado efectuar importantes reformas orgánicas, combinadas en algunos casos con cambios generales de los sistemas de planificación y presupuesto. Hubo éxitos y fracasos.

iv) Si bien un control más estricto de los gastos a nivel central puede ser una reacción necesaria y válida a menos en el corto plazo, está lejos de ser equivalente a una eficiente gestión del gasto público. Incluso si se le agrega el fortalecimiento de las instituciones básicas, será menester no descuidar los ministerios sectoriales ni los organismos de ejecución ya que también resulta vital mejorarlos. Además, están en juego importantes aspectos de responsabilidad y autonomía. El fortalecimiento del control a nivel central conlleva el peligro de una intervención excesiva de los ministerios de hacienda y de planificación. La reforma institucional a largo plazo debe concentrarse en mejorar la capacidad de estos ministerios y la de los organismos de ejecución para que administren los gastos de conformidad con los objetivos de la política económica. Esto a su vez significa establecer metas medibles y sistemas de evaluación que estipulen apropiadas recompensas y sanciones.

v) En un esfuerzo por mejorar las conexiones entre los procesos de planificación y presupuestación, el Banco con frecuencia ha recomendado o ha apoyado cambios de organización que procuran la integración de las funciones de presupuestación y planificación de las inversiones. Estos esfuerzos han tenido diversos resultados y en algunos casos han enviado la señal errónea. Si bien los cambios orgánicos son importantes, en ocasiones pueden ser un sustituto insatisfactorio de las reformas más profundas que se necesitan en procedimientos y políticas, y es fundamental no confundir los unos con las otras.

vi) La falta de satisfacción que producen muchos aspectos de la gestión del gasto público ha hecho que varios gobiernos, a veces con el apoyo entusiasta del Banco y de otros organismos externos, intentaran la reforma general de todo el proceso de presupuestación o de planificación. Algunos gobiernos se han esforzado por implantar técnicas como el presupuesto por programas o por funciones, que si bien contienen muchos aspectos útiles, deben utilizarse con cautela desde el punto de vista institucional y político. La adhesión a unas pocas reglas sencillas (pero con frecuencia ignoradas) mejorará considerablemente la posibilidad de éxito de reformas, ya sean parciales o generales. Deben emplear al máximo las instituciones existentes: el injerto de nuevas estructuras en otras tradicionales a menudo sólo sirve para aumentar la confusión. La reforma debe avanzar gradualmente y en ella han de participar desde un comienzo todos los actores principales. El proceso debe estar dirigido por un organismo de planificación central responsable de coordinar la capacitación y la divulgación de la información. Los nuevos procesos y procedimientos deben probarse en ministerios y organismos piloto apropiados, y luego se los ampliará gradualmente al resto del gobierno. Además, es preciso planificar cuidadosamente las actividades de reforma, puesto que a menudo son costosas en términos de los recursos humanos y financieros que se necesitan para llevarla a cabo. Y si no se las realiza, se socavará el esfuerzo mismo de reforma y la verosimilitud de sus metas.

vii) Para que los gobiernos tengan una razonable posibilidad de lograr la solución de los complejos problemas institucionales y técnicos que intervienen en la gestión del gasto público, necesitan un marco analítico que les permita pronosticar y programar los gastos en un período de tres a cinco años (con actualización anual), tomando en cuenta tanto las probables limitaciones de recursos como la relación con la economía en general. Este marco, que podría describirse en resumen como la planificación de los gastos a mediano plazo, tiene muchas de las ventajas del enfoque integral de planificación de las finanzas públicas, una esfera especialmente apta para aprovecharlas, y procurar al mismo tiempo evitar sus inconvenientes. Comprenderá un marco macroeconómico, en el que se vinculen el gasto y los ingresos públicos con otras variables económicas; las proyecciones de las principales partidas del gasto corriente; un programa de inversiones públicas multianuales escalonadas, en que se distingan los proyectos según su prioridad y las proyecciones de ingresos provenientes de fuentes tributarias y no tributarias, y también las necesidades en materia de empréstitos. Debe formularse de manera tal que ayude a los elaboradores de política a abordar la incertidumbre mediante la preparación de distintas estrategias en materia de políticas de gastos que correspondan a diferentes hipótesis económicas y financieras. Ayudaría así a lograr armonía entre los gastos y los supuestos macroeconómicos y también a dar la debida importancia al gasto público como instrumento de política.

viii) Aunque un proceso cabal de planificación de gastos a mediano plazo puede sobrepasar la capacidad inmediata de muchos gobiernos, proporciona no obstante un marco analítico coherente para la gestión del gasto y constituye una meta pertinente hacia la cual es preciso avanzar. Varios países han adoptado con éxito muchos de sus aspectos principales.

Repercusiones para el Banco

ix) En los últimos años el Banco ha venido reconociendo más y más la importancia de la dimensión institucional de la gestión del gasto público. El número de operaciones para fines de ajuste estructural y de asistencia técnica en que se abordan estas cuestiones va en aumento, en especial, aunque no exclusivamente, en los países de Africa al Sur del Sahara. También se les presta más atención en los estudios económicos y sectoriales. Si bien es posible aún encontrar importantes estudios de inversiones públicas que se concentran casi exclusivamente en el tamaño y la composición del programa, con poca consideración de los problemas generales de la gestión del gasto, este tipo de estudio es cada vez menos frecuente. Sin embargo, la labor del Banco en esta esfera aún requiere más sistematización; en la actualidad, en los estudios y en las operaciones crediticias se advierten variaciones considerables en el alcance y la profundidad con que se tratan los problemas institucionales, lo que quizás no corresponda a una variación equivalente de la magnitud de los problemas institucionales del país de que se trata, sino que tal vez refleje los conocimientos profesionales y los intereses de los funcionarios del Banco. Es necesario incorporar en forma rutinaria a los estudios y los trabajos operacionales del Banco un enfoque más sistemático de los aspectos políticos e institucional de la gestión del gsto público. El fuerte contenido institucional de algunos estudios recientes revela una tendencia alentadora que debe fomentarse más a través de la capacitación, tanto en el empleo como fuera de él, y a través de la utilización sensata de la pericia ajena.

x) La dimensión institucional de la gestión del gasto público es un punto sumamente complejo y delicado. La multiplicidad y diversidad de organismos públicos, grupos de intereses y personas que tienen algo vital en juego en el proceso indica que la dimensión política reviste importancia primordial. Por lo tanto, la función del Banco es especialmente delicada. Es entendible que los gobiernos resientan la interferencia externa en una esfera tan política como es la asignación del gasto público. En este contexto, cabe observar que el Banco a menudo tiene que desempeñar una función más problemática que el Fondo. Esta institución se preocupa por el resultado final del total de los ingresos y gastos y el consiguiente déficit fiscal, mientras que el Banco analiza no sólo la magnitud sino también la composición de las inversiones públicas y, cada vez en mayor medida, los programas de gastos. Sin embargo, la experiencia indica que el elemento clave para una mejor programación de las inversiones en particular y de la gestión de gasto público en general radica en el proceso mediante el cual se identifican, se preparan, se aprueban y se ejecutan los programas; si el proceso puede reforzarse, este fortalecimiento debe llevar a mejores programas de magnitud más apropiada.

xi) Para asesorar a los gobiernos sobre las dimensiones institucionales de este proceso se requiere un conocimiento de los aspectos prácticos de la gestión del gasto público superior al que posee la mayoría de los funcionarios del Banco. A corto plazo, esto puede remediarse en parte mediante el empleo de expertos ajenos a la institución. A largo plazo, debe hacerse un esfuerzo consciente para perfeccionar las aptitudes de personal en esta esfera a través de:

- Una capacitación más intensiva y sistemática;
- Mejor coordinación interna del Banco en todo lo que se refiere a la reforma del gasto público. El personal que trabaja en un determinado país a menudo no sabe muy bien si se están realizando esfuerzos similares en el mismo Departamento Geográfico, y mucho menos en otras divisiones del Banco. Las posibilidades que ofrece la estructura reorganizada de la institución para aprovechar en forma más sistemática el trabajo realizado en un organismo sectorial o de ejecución por el personal dedicado al proyecto deben utilizarse más cabalmente. La coordinación mínima que se deriva de los exámenes ocasionales del gasto público debe ser obtenida mediante instrumentos más frecuentes y regulares;
- La elaboración de métodos y pautas más sólidas y de una lista de puntos que ha de verificar el personal de operaciones;
- Más coordinación y colaboración entre el personal de operaciones y el IDE; los cursos sobre gestión del gasto público que ofrece el Instituto no sólo contiene material valioso para el personal del Banco sino que también podrían ser un medio útil para conocer las opiniones de los participantes, que son los funcionarios públicos que trabajan a diario en esta esfera;
- Una colaboración más amplia e intensa entre el Banco y el Fondo (en especial el Departamento de Finanzas Públicas). La labor de ambas instituciones podría beneficiarse considerablemente si hubiera un intercambio más frecuente y sistemático de opiniones, intercambio regular de documentos, participación en misiones, etc.;
- Mayor contacto con académicos y otros expertos ajenos a las instituciones de Bretton Woods, y también la participación en seminarios, conferencias, etc., y
- Un programa bien concebido de estudios detallados, derivados de las operaciones, de experiencias específicas de países (éxitos y fracasos), de los que se pueden extraer lecciones para las operaciones futuras y los estudios económicos sectoriales.

xii) El instrumento crediticio que hasta la fecha se asocia más estrechamente con las reformas del gasto público ha sido el préstamo para fines de ajuste estructural que con frecuencia está respaldado por préstamos de asistencia técnica de diversa eficacia. Puede cuestionarse si éstos son siempre los instrumentos más apropiados. La índole a largo plazo de los

problemas que hay que abordar y la variedad de experiencias de los países exigen flexibilidad en el enfoque y el estilo de las operaciones. Si se requieren importantes decisiones de política para que se produzcan cambios estructurales fundamentales, en ese caso los préstamos en apoyo de reformas de políticas pueden ser la mejor manera de brindar apoyo; sin embargo, tal vez sea más productivo, sobre todo desde el punto de vista de la sostenibilidad, utilizar un instrumento a más largo plazo, más amplio y más flexible que el préstamo tradicional para fines de ajuste estructural o el préstamo sectorial. Un enfoque interesante, que ya se explora en algunas esferas del Banco, sería financiar un determinado período del programa de inversiones públicas del país (financiando separadamente cada sector, pero con preferencia en una base agregada) para apoyar no sólo un tamaño y una composición más apropiados del programa mismo, sino también las reformas institucionales y de prodedimiento en el proceso mediante el cual se preparan y se efectúan los gastos públicos. Si se lo diseña cuidadosamente, el enfoque podría combinar el atractivo (desde el punto de vista oficial) de rápido apoyo a la balanza de pagos con el enfoque a más largo plazo que se requiere para fomentar y apoyar las reformas institucionales.

**LA GESTION DEL GASTO PUBLICO:
EVOLUCION DEL ENFOQUE DEL BANCO**

Introducción

1. Los préstamos del Banco Mundial y el asesoramiento que presta en apoyo de la reforma institucional y de políticas de gestión del gasto público son de origen reciente y alcance limitado, aunque van en rápido aumento. Estas actividades se han centrado más en la administración de los programas de inversiones públicas que con frecuencia son un obstáculo para las actividades del sector público y que por ende requieren atención. Sin embargo, al procurar mejorar el proceso de adopción de decisiones, con miras, por ejemplo, a frenar inversiones inapropiadas o excesivas, o a asegurar una utilización más económica de los recursos públicos, el Banco inevitablemente ha dejado de concentrarse con exclusividad en el programa de inversiones per se y se ha acercado más a los problemas más generales del gasto. En el nivel más superficial, es posible observarlo en la forma acelerada en que los análisis del gasto público sustituyen a los de inversiones públicas. Lo que es más importante, refleja la creciente toma de conciencia de que las dificultades de la programación de inversiones no pueden tratarse en forma aislada separándolas de los problemas más generales de la gestión del gasto público, incluido el proceso presupuestario, la capacidad institucional de los organismos de hacienda y planificación y los de operaciones, las relaciones entre estos organismos, y la economía política de la reforma presupuestaria. Esta concentración cada vez mayor en los problemas institucionales surge de la bien fundada creencia de que las reformas probablemente no serán duraderas a menos que se fortalezca la capacidad institucional conexas. Este tipo de cambio a menudo es difícil de llevar a cabo debido a la típica escasez de recursos humanos calificados en la mayoría de los países en desarrollo. En consecuencia, requiere un período más prolongado de ejecución que muchas actividades apoyadas por el Banco y plantea un nuevo desafío en cuanto a concebir instrumentos crediticios apropiados. Lleva al Banco a esferas de creciente complejidad institucional y controversia política y técnica donde no hay normas fáciles ni soluciones precisas.

2. En este documento se intenta abordar algunos de estos problemas a la luz de las recientes experiencias de Banco. A pesar de que la experiencia es limitada, se procura elaborar algunas directrices para la orientación futura de la labor del Banco en este campo. Sin embargo, las conclusiones deben considerarse meramente como indicativas, no sólo porque las recetas deben adaptarse a la situación de cada país, sino también porque la reforma institucional, por su naturaleza misma, no se presta a la aplicación de modelos estrictos o enfoques detallados.

3. El documento comienza con un breve panorama general de la reciente labor del Banco en materia de gasto público, tanto en el contexto de estudios económicos y sectoriales de países como en las operaciones crediticias. Se basa fundamentalmente en los proyectos y documentos enumerados en el Anexo I.

El análisis efectuado indica la falta de un enfoque uniforme o sistemático de los aspectos institucionales y de procedimiento de la gestión del gasto público. A modo de antecedente y en un intento de lograr mayor uniformidad, el documento pasa a analizar la evolución del enfoque del Banco respecto del gasto público, comenzando con los conceptos de planificación económica y programas de inversiones públicas. Describe cómo la preocupación del Banco ha superado los confines de la programación de las inversiones pasando a la esfera más amplia de la planificación y la gestión del gasto público, y desde allí a la reforma de los procesos y procedimientos presupuestarios. Esto abarca no sólo la relación entre el programa de gastos y el presupuesto, que es el principal instrumento administrativo para la ejecución de programas, sino también el propio proceso presupuestario. A continuación se analizan algunas de las dificultades y problemas de este proceso, sobre todo desde los puntos de vista político, institucional y de procedimiento. Luego sigue un análisis de enfoques operativos para la reforma presupuestaria que evolucionan fuera y dentro del Banco, y cuya mira es mejorar la utilidad del presupuesto como instrumento eficaz de la política económica. Se intenta ofrecer algunas normas operacionales provisionales basadas en parte en experiencias recientes y en parte en los últimos adelantos de técnica en algunos países industrializados y en desarrollo. Estos se resumen en los Anexos II y III, en tanto que en el Anexo IV se condensan algunas de las características secuenciales principales del proceso de adopción de decisiones en materia de presupuesto.

Panorama general de la experiencia reciente del Banco

4. El Banco tradicionalmente ha abordado los problemas de gestión del gasto público a través de tres actividades estrechamente relacionadas: los préstamos para fines de ajuste estructural 1/, la asistencia técnica y los estudios económicos y sectoriales de países. Todos los préstamos para ajuste estructural apoyan, entre otras cosas, un programa racionalizado de inversiones públicas, cuyo tamaño y composición se analizan con el Banco y se incluyen en la documentación del préstamo. Además, en casi todos los casos, el país ha celebrado con el FMI un acuerdo de derecho de giro o de recurso a su servicio ampliado (SAF), que normalmente sirve para apoyar varias medidas tendientes a reducir o racionalizar los gastos corrientes del sector público con miras a aumentar el ahorro público. Por la naturaleza misma de los acuerdos en cuestión, estos programas tienden a centrarse en el corto plazo. El Fondo también solicita automáticamente el respaldo del Banco para el programa de inversiones públicas relacionado con el SAF, y cada vez en mayor medida, también con respecto a los acuerdos de derecho de giro.

5. La medida en que el Banco ha trascendido estas preocupaciones "tradicionales" (tamaño y composición del programa de inversiones, más estabilización financiera a corto plazo, normalmente con el apoyo paralelo del Fondo) varía considerablemente entre los distintos préstamos para fines de ajuste estructural. En 36 de estos préstamos y créditos, aprobados entre noviembre de 1981 y junio de 1986, se destacaba la racionalización de los programas de inversiones públicas, y en la mayoría se incorporaban medidas de reducción del déficit presupuestario apoyadas por el FMI. Sin embargo, pocos incluían explícitamente las reformas institucionales o de procedimiento para respaldarlas. La falta de suficiente apoyo institucional conlleva el peligro

de que los programas no se sostengan más allá del corto plazo. Aunque la programación de las inversiones públicas ha mejorado en la mayoría de los países que llevan a cabo programas de ajuste estructural, los marcos de apoyo administrativo e institucional aún son frágiles. Una mejora permanente requerirá la continua vigilancia de todos los aspectos de la estructura institucional, lo que incluye la retención de personal idóneo, la utilización de criterios económicos para la selección y evaluación de proyectos en los organismos de operación y la coordinación interministerial de la planificación y la presupuestación. En algunos de los más recientes programas de ajuste apoyados por el Banco, se considera que el total del gasto público, incluidos los gastos corrientes y de inversiones, es una meta apropiada para la reforma de políticas.

6. El segundo instrumento crediticio utilizado para enfocar problemas de la gestión del gasto público ha sido el financiamiento de la asistencia técnica. A diferencia de los préstamos para fines de ajuste estructural, estos préstamos y créditos se centran más en problemas institucionales a largo plazo que normalmente tratan de superar mediante el financiamiento de asistencia externa temporal y a través de la capacitación. Típicamente incluyen el fortalecimiento de funciones claves (en los ministerios de hacienda y planificación, y en algunos casos en el Banco Central o la oficina del contralor y contador general) tales como la formulación de estrategias macroeconómicas, la programación de las inversiones, la preparación de presupuestos y el control de gastos, y el establecimiento de sistemas centrales de contabilidad y supervisión. Los organismos de ejecución se incluyen con menos frecuencia toda vez que las capacidades de administración sectorial suelen ser el objetivo de los proyectos del Banco. En la mayoría de los casos, los proyectos de asistencia técnica son demasiado recientes para emitir juicios respecto a su éxito o fracaso. 2/ Sin embargo, para ponerse en marcha varios se han demorado considerablemente más de lo previsto en la evaluación, lo que refleja en cierta medida retrasos administrativos (para encontrar y designar expertos extranjeros, por ejemplo, o terminar con los trámites complicados de contratación de consultores), pero también la falta de interés oficial. Esto a su vez demuestra cierta resistencia entre los gobiernos (sobre todo en América Latina) a los "estudios por su propio beneficio" en especial en esferas políticamente delicadas como son los procedimientos presupuestarios. En el caso de operaciones más centradas en la ejecución que en el estudio, tal vez no sea realista esperar que muchos gobiernos adopten medidas de vasto alcance y políticamente difíciles en ausencia de incentivos financieros más poderosos que los proporcionados por la mayoría de las operaciones de asistencia técnica.

7. El tercer instrumento que utiliza el Banco son los estudios económicos y sectoriales de los países, en especial los exámenes de inversiones y gastos públicos, que se realizan cada año en número considerable. Estas actividades evolucionan de una manera que en general demuestra una preocupación creciente por los problemas institucionales y un interés que va aumentando para cubrir desde las inversiones a la gestión del gasto corriente. Un análisis de los exámenes más recientes, preparado por el Departamento de Economías Nacionales del Banco, muestra que varios de ellos abordan problemas como los siguientes: i) la capacidad para planificar y evaluar proyectos; ii) el proceso de adopción de decisiones respecto de los proyectos se han de incluir en el

programa de inversiones; iii) la capacidad para supervisar y evaluar los proyectos, y iv) los procedimientos presupuestarios. Sin embargo, la extensión y la profundidad dadas a estos temas varía considerablemente en los exámenes: en unos pocos no se tratan ninguno de estos problemas, en tanto que la atención dada al punto i) y en menor grado al punto ii) generalmente excede la que se presta a los puntos iii) y iv). Es evidente que no hay un enfoque uniforme o sistemático para tratar estas cuestiones. Algunos funcionarios ponen en duda si el Banco posee los conocimientos especializados necesarios para formular recomendaciones en este campo y la fuerza de convicción para complementarla con instrumentos crediticios apropiados. Estas dudas son previsibles y características en la mayoría de las actividades nuevas o en rápida evolución que emprende el Banco.

8. Además de los exámenes del gasto público, el Banco a veces emplea sus informes regulares sobre las economías de los países prestatarios u otros medios similares para debatir las cuestiones relativas a la gestión del gasto público. También en este caso, la cobertura dada a los problemas institucionales y de procedimiento varía considerablemente y no sigue ningún formato uniforme o sistemático.

9. Excepcionalmente, se utilizan los estudios económicos y sectoriales como instrumento para lograr una colaboración estrecha entre el Banco y los gobiernos en la implantación de mejores sistemas y procedimientos de programación de las inversiones y presupuestos. Un ejemplo destacado es el de Zambia donde el enfoque de los estudios económicos y sectoriales tuvo la gran ventaja de que participara directamente el personal del Banco que se había dedicado por algún tiempo a sostener un intenso diálogo sobre políticas con las autoridades. Sin embargo, esto resulta muy costoso en términos de tiempo del personal ^{3/} y a diferencia de una operación de financiamiento, no impone fechas límite de ejecución al gobierno. Aunque puede ser apropiado comenzar con un enfoque orientado al proceso más bien que con un enfoque orientado a políticas, si se quiere lograr sostenibilidad a largo plazo del trabajo de reforma, éste no elimina la necesidad de que exista un arraigado compromiso respecto del cambio a nivel de políticas, como lo ha demostrado la experiencia posterior de Zambia.

El concepto de planificación

10. La experiencia en cuanto a planificación ^{4/} es sumamente diversa en los países en desarrollo, donde se han formulado más de 300 planes en los últimos 30 años. A riesgo de simplificar excesivamente, es posible dividir a los países en cuatro grandes categorías: i) aquéllos donde se ha practicado la planificación integral y central a mediano plazo con el pleno respaldo de las autoridades políticas (Europa Oriental, más algunos países de Asia Meridional --en especial la India-- y Norte de Africa), que procura influir directamente en el gasto privado y en el público; ii) aquéllos donde la planificación se considera un medio de controlar y dirigir el gasto público y de establecer un marco de cooperación activa con un sector privado bien establecido, incluidas las inversiones extranjeras; en este caso, son características distintivas la flexibilidad y la adaptabilidad a circunstancias cambiantes (Corea, Taiwan, Singapur, Malasia); iii) los países donde se formularon planes centrales, pero las autoridades políticas

se adhirieron a la planificación integral en forma nominal solamente, a menudo para ayudar a movilizar la ayuda externa 5/ (la mayoría de los países de Africa al Sur del Sahara), y iv) los países donde se da poca o ninguna importancia a la planificación central y las inversiones privadas se guían fundamentalmente por las señales de precios que surgen de un marco que funciona en forma relativamente libre (Hong Kong, Tailandia y Colombia).

11. Desde los años cincuenta y sesenta, ha ocurrido un cambio importante en la actitud de los países en desarrollo hacia la planificación integral centralizada, y en forma correspondiente en la actitud del Banco. En muchos países de la categoría i), en especial en la India, la planificación, aunque de ninguna manera se ha abandonado, ha perdido parte de su importancia e indiscutido apoyo político; incluso en los países de Europa Oriental y en la República Popular de China, hay una tendencia a depender más de las fuerzas del mercado y de los incentivos individuales. La mayoría de los países de la categoría iii) han abandonado toda pretensión de considerar seriamente la planificación central. Aún quedan en los países de Africa al Sur del Sahara algunos ministerios de planificación o sus equivalentes, pero se dedican cada vez más al examen de proyectos y programas de inversión más que a la elaboración de documentos autónomos que proporcionan un plan detallado del desarrollo. En los casos en que aún se siguen estas prácticas, con frecuencia son más bien de índole académica, sin ningún respaldo político real. La planificación indicativa perdura en muchos de los países de la categoría ii), en especial en Asia Oriental, lo que refleja la relación especial entre los gobiernos y el sector privado. Sin embargo, estos planes, aunque en ocasiones son técnicamente complejos, no se caracterizan por la estricta adhesión al cumplimiento de metas, sino por las consultas y la flexibilidad.

12. Hay varias razones para estos cambios, algunos de los cuales se deben a tendencias en la disciplina misma de la economía, y otros a las diferentes circunstancias y desafíos que deben enfrentar los gobiernos de los países en desarrollo. En primer lugar, dentro de la economía, el surgimiento de la planificación coincidió con la opinión 6/ de que los países en desarrollo se caracterizan por rigideces culturales, sociales e institucionales acumuladas, que inhiben o impiden el cambio. Por consiguiente, en términos económicos, los agentes no pueden responder rápidamente a las señales de precios, y la oferta de la mayoría de los bienes y servicios tiende a ser inelástica con respecto a los precios. Por lo tanto, puede preverse que el hecho de "enderezar los precios" (si fuera posible), tendrá un efecto limitado en el mejor de los casos, mientras que sólo un decidido accionar por parte de los gobiernos para cambiar la estructura de la producción y el comercio y reasignar los recursos dentro de la economía puede producir modernización y desarrollo. De ahí la necesidad de que los gobiernos dirijan las medidas económicas, y que además establezcan y controlen una gran variedad de precios de bienes y servicios. Los gobiernos reaccionaron rápidamente a estos paradigmas económicos puesto que tenían el efecto, entre otras cosas, de aumentar aún más el prestigio relativo y la autoimportancia de los funcionarios, ya bien establecidos en muchos países por las prácticas burocráticas heredadas de las autoridades coloniales.

13. En los últimos años esta visión del proceso de desarrollo ha cambiado considerablemente: la mayoría de los economistas, tanto dentro como fuera de los gobiernos, actualmente estiman que en los países desarrollados y en desarrollo por igual, las cantidades son de hecho más flexibles y los recursos tienen más movilidad de lo que se suponía anteriormente; los agentes económicos efectivamente responden a las señales que envían los precios, y los mercados, a pesar de sus reconocidas imperfecciones y fracasos parciales, tienden en muchos casos a asignar mejor los recursos que los gobiernos. Este cambio de actitud es en cierta medida producto de la desilusión. La experiencia de la planificación integral y detallada, como corolario lógico del enfoque estructuralista, fue por lo general muy decepcionante. Incluso en los casos en que se alcanzaron algunas metas, se lograron al precio de la atrofia del crecimiento y el débil desarrollo institucional fuera del sector público mismo. La planificación excesivamente ambiciosa generó grandes proyectos públicos, algunos de los cuales siguen siendo una gravosa carga. De igual manera, la expansión de una multitud de instituciones estatales para lograr los objetivos del gobierno central alentó la formación de grupos de interés que en muchos casos representan una carga financiera para el Estado y pueden impedir la ejecución de las políticas de desarrollo.^{7/} La planificación detallada no logró responder a los cambios en el ambiente económico internacional. Incluso en los países en desarrollo que cuentan con conocimientos económicos sumamente especializados y avanzados (por ejemplo, la India), las técnicas analíticas y el aparato administrativo no pudieron hacer frente a la complejidad del cambio económico. En muchos países, el marco institucional no pudo ni con mucho enfrentar las necesidades de una planificación económica seria. La consiguiente y apreciable dependencia de expertos extranjeros alienó más los planes de la realidad nacional.

14. En segundo término, la función de la planificación central, con todas sus connotaciones institucionales, recibió un fuerte golpe con el comienzo de las crisis financieras y económicas que afectaron a gran parte del mundo en desarrollo tras las conmociones provocadas por los aumentos de los precios del petróleo de los años setenta. Las proyecciones, que se basaron principalmente en la noción de que el futuro sería una extrapolación ligeramente modificada del pasado, perdieron su significado práctico. Además, la mera supervivencia financiera pasó a ser la orden del día y, por consiguiente, había pocas posibilidades o deseos de ver más allá del corto plazo. Esto afectó no solamente el concepto de la planificación nacional a mediano o largo plazo, sino también la programación de las inversiones y la gestión del gasto público en general, que actualmente tiende a adoptar un enfoque de muy corto plazo y sumamente selectivo.

15. Si bien pocas personas pondrían en tela de juicio las graves limitaciones que tiene, en cuanto a su utilidad, una planificación integral detallada, existe el peligro concreto de que la crisis pueda hacer que muchos gobiernos pierdan de vista sus ventajas. En parte a través del cambio ideológico, pero principalmente por la fuerza de las circunstancias, las autoridades de muchos países en desarrollo han recurrido de hecho a depender de métodos presupuestarios tradicionales para la asignación de los recursos. Con este enfoque, es inevitable que predominen las consideraciones de corto

plazo. Los ministerios de hacienda con frecuencia imponen controles por medio del establecimiento de topes generales a los gastos públicos. Si los recursos resultan ser inferiores a lo previsto, el problema se resuelve mediante recortes generales. Esto supone escasa consideración por la calidad de la composición del gasto: puesto que algunas categorías se consideran intocables (por ejemplo, personal), es inevitable que los topes presupuestarios que no van acompañados de planificación, lleven al deterioro progresivo de la estructura de gastos, del presupuesto como instrumento de política económica, y de la calidad de los servicios estatales. Esta es la característica que se ha tornado desalentadoramente familiar en los últimos años, en especial si bien no exclusivamente en los países de Africa al Sur de Sahara.

16. El enfoque que el Banco favorece más y más en su diálogo con los gobiernos da mayor importancia a la programación del gasto público, en oposición al gasto total, en un marco general de mayor dependencia de los precios del mercado y la facultad decisoria del sector privado. Esto supone cambiar el enfoque alejándolo de algunos conceptos de planificación que anteriormente estaban en boga y que evocan una visión intervencionista del gobierno en el proceso decisorio del sector privado. Sin embargo, no debe sugerir un rechazo total del concepto ni de la utilidad de la planificación. Por el contrario, reconoce explícitamente que la programación del gasto público no puede ocurrir en el vacío, y que alguna forma de pronóstico sistemático es una condición sine qua non para la gestión eficaz del gasto público. De hecho, es el sector público el que debe intentar planificar mejor sus propias actividades, pero sin tratar de planificar las del sector privado.

17. Si bien las opciones a corto plazo pueden estar gravemente limitadas por factores restrictivos tanto exógenos como endógenos del sector privado y la economía en general, en un plazo más largo las opciones pueden ampliarse notablemente. Pueden surgir opciones relativas no sólo a la composición y el tamaño del programa de gasto público, sino también entre diferentes totales y asignaciones de gastos corrientes y de capital (algunos son funciones de las decisiones de inversión que se tomen), y también su escalonamiento. Los que adoptan decisiones de carácter político y sus asesores técnicos con frecuencia desconocen las compensaciones que se producen entre diferentes composiciones del gasto incluso dentro de los sectores, para no mencionar las que se producen entre los sectores. Una toma general de conciencia y la consideración de estos problemas supone la coordinación del análisis macroeconómico con la planificación del gasto público en un plazo de, por ejemplo, tres a cinco años. Este proceso de coordinación puede también describirse como la planificación de los gastos a mediano plazo, que en esencia aporta muchas de las ventajas del enfoque de planificación integral a la esfera de las finanzas públicas, una esfera especialmente apta para beneficiarse de las ventajas, y que intenta a la vez evitar sus inconvenientes.

18. En forma esquemática, las características de la planificación de los gastos a mediano plazo deben derivarse de los siguientes elementos:

- a) Análisis macroeconómico que relacione el aumento del ingreso nacional, el ahorro, las inversiones y la balanza de pagos con los gastos e ingresos públicos;
- b) Un programa de inversiones públicas multianual y renovable, con gastos escalonados actualizados anualmente;
- c) Un plan fiscal que incluya:
 - i) pronósticos de ingresos con las tasas existentes de tributación, compatibles con los supuestos macroeconómicos;
 - ii) pronósticos de ingresos no tributarios (excedentes de las empresas públicas, derechos, cargos a los usuarios, etc.) en base a las proyecciones macroeconómicas, pero sin cambios de política;
 - iii) estimación de ingresos adicionales que pueden mobilizarse por ejemplo, mediante impuestos más altos, una diferente estructura tributaria o reformas institucionales y administrativas en la recaudación de impuestos;
 - iv) estimación de ingresos adicionales que resulten de cambios en el marco de políticas relativas a las empresas públicas, la política de precios del sector público, cargo en los sectores sociales, etc.;
 - v) estimaciones de recursos disponibles provenientes de empréstitos y donaciones, internos y externos, y
 - vi) proyecciones de gastos corrientes que incluyan la atención del servicio de la deuda, defensa, administración y gastos corrientes de desarrollo (subdivididos en fondos comprometidos y discrecionales previstos).

19. La coherencia puede asegurarse estableciendo el equilibrio, todos los años mientras dure el plan, entre la suma de los recursos generados internamente y la afluencia neta de recursos externos por una parte, y el total del gasto público (incluidos los gastos de capital y las transferencias netas a las empresas públicas autónomas) por otra. Dadas las incertidumbres inherentes a los pronósticos, las compensaciones que deben considerarse y las interacciones que se requerirán para lograr la coherencia, en muchos países sería más factible formular la planificación de los gastos a mediano plazo en un período de tres años en lugar de cinco. En forma ideal, debiera ser un programa renovable, actualizado todos los años.

20. Es evidente que el proceso de planificación de los gastos a mediano plazo está plagado de dificultades. Los volúmenes y precios de exportación, las tasas de interés y la disponibilidad de capital externo pueden variar debido a cambios de las condiciones externas. Además, los gobiernos también cambian, y con ellos las percepciones en cuanto a los objetivos principales de la política económica. Por añadidura, en muchos países en desarrollo el

proceso no es realista, en el sentido de que si los gobiernos pudieran formular esta planificación renovable multianual de los gastos a mediano plazo, y posteriormente adherirse a ella, esto sería de por sí una indicación clara de que controlan sus problemas de financiamiento del sector público, por lo menos desde un punto de vista institucional y administrativo. Sin embargo, el proceso es útil porque proporciona un marco analítico para la planificación del gasto del sector público, que asegura la armonía con los supuestos macroeconómicos y que sirve de punto de referencia para juzgar a los sistemas vigentes de planificación y presupuestación. Además, facilita considerablemente la visión del gasto público como un instrumento de política, en lugar de acentuar sólo el aspecto de "buena administración interna" de la presupuestación. Una vez que el gobierno ha formulado un marco de política en el contexto de un programa de ajuste estructural, por ejemplo, es posible desglosarlo en sus partes constituyentes, algunas de las cuales probablemente comprenderán el establecimiento de metas y la aprobación de reformas para el sector público. La planificación de los gastos a mediano plazo puede aclarar lo que significará el logro de estas metas en materia de ingresos y gastos, y permitirá así un enfoque más claro del alcance y la profundidad de las medidas específicas de reforma que se requieren. También facilita el análisis del efecto proyectado de las medidas de política en el resto de la economía, mediante la asociación sistemática entre las variables del sector público y el modelo macroeconómico.

21. Los problemas institucionales que se encuentran para el establecimiento y funcionamiento exitoso de un sistema de planificación reformada del gasto público son enormes. A fin de que el Banco pueda prestar más ayuda a los gobiernos de los países en desarrollo para que superen estos problemas, es necesario que los funcionarios estén plenamente conscientes de los problemas que se suscitan y la forma de abordarlos. Si bien no se descuidan las preocupaciones tradicionales, tales como la composición y magnitud del programa de inversiones públicas y la de someter los proyectos principales al análisis de costos-beneficios, esto significa ir mucho más allá, a esferas plagadas de dificultades de orden político y también institucional.

22. Cada subactividad separada de la planificación del gasto público --la formulación del marco macroeconómico, la preparación de proyectos y la programación de inversiones, la conexión entre la planificación y el presupuesto, la cobertura, preparación y clasificación del presupuesto, la ejecución del presupuesto y el control de los gastos-- tiene una dimensión institucional y política, y también técnica o económica. Esta dimensión plantea varios interrogantes fundamentales que requieren respuesta para que se comprendan más cabalmente los posibles obstáculos a la reforma. El detalle con que cada problema ha de abordarse variará inevitablemente según las circunstancias de cada país. Sin embargo, con frecuencia, se encontrará que las relaciones entre el marco macroeconómico y el programa de inversiones, y entre ambos y el proceso de presupuestación, son frágiles o no existen. La desaparición de la planificación económica integral amenaza con traer como secuela el deterioro de todas las capacidades de planificación de muchos países en desarrollo, en perjuicio de una eficaz gestión del gasto. Muchos gobiernos tropiezan con considerables dificultades al formular un programa de inversiones que sea más que un conjunto de expresiones de deseos elaboradas por los diferentes organismos de ejecución. El análisis y el

pronóstico macroeconómicos, aun en el plazo relativamente corto, a menudo son tan deficientes que no permiten que las autoridades se preparen para efectuar las importantes desviaciones del programa a las que obliga, por ejemplo, una gran conmoción externa. La clasificación de las partidas presupuestarias no facilita un enfoque orientado a políticas u objetivos para la planificación del gasto público. El control sobre los empréstitos externos de los diferentes organismos estatales con frecuencia no es suficiente, y cuando lo es, la presión de los donantes puede en ocasiones socavar los intentos de excluir del programa de inversiones gastos de capital que son importantes pero que no se justifican económicamente. El escalonamiento de los gastos de capital es a menudo inadecuado o inexistente, en tanto que las repercusiones de las inversiones públicas en los costos ordinarios rara vez se toman en cuenta. La organización de los organismos de ejecución, sus capacidades técnicas de análisis financiero y económico, y sus conexiones con los ministerios de hacienda y de planificación son tan deficientes que en el mejor de los casos perjudican gravemente un enfoque integrado y coordinado para tratar los ingresos y gastos.

23. En el resto de este documento se intenta analizar estas y otras dificultades desde el punto de vista de la identificación de las reformas institucionales que pueden ser necesarias para que la planificación del gasto público se convierta en un eficaz instrumento de política.

El marco macroeconómico

24. Cuando el Banco emprende un examen del gasto público, incluye normalmente una evaluación y proyección del marco macroeconómico que abarcan un período futuro de tres a cinco años. Esto permite no solamente tener antecedentes y contexto para el gasto público, sino que además sirve de base para el pronóstico de los ingresos. Sin embargo, con frecuencia no se deduce claramente de los exámenes si las propias autoridades son capaces de llevar a cabo una tarea semejante o, de ser así, si ella concuerda con la del Banco. Es cierto que el examen normalmente se analiza con funcionarios de gobierno, pero estas deliberaciones con frecuencia se centran en los resultados de las proyecciones más bien que en la forma en que se efectuaron. Además, el tiempo que media entre la misión que realiza el examen inicial y las deliberaciones con el gobierno es a veces tan largo que los supuestos del Banco pueden haber perdido gran parte de su pertinencia.

25. El Banco debe evaluar institucional y técnicamente: i) qué capacidad existe en el país del caso para efectuar el análisis macroeconómico; ii) qué organismos están encargados de esa actividad; iii) qué formato se usa para formular las proyecciones (por ejemplo, en un plan a mediano plazo, mediante un modelo de pronósticos, por medio de un informe económico anual); iv) si acaso el modelo o la metodología utilizados son suficientemente flexibles para permitir el estudio de otras hipótesis, y v) si acaso permite el análisis de los efectos en las variables económicas de otras estrategias de gastos. Aun en los casos en que existe dicha capacidad, hay factores institucionales que pueden impedir su utilidad o aplicación práctica. ¿Dónde, por ejemplo, está ubicada dentro de la maquinaria administrativa? ¿Con qué grado de eficacia se comunican y coordinan con otras secciones de la administración? ¿Cuál es el grado de seriedad que les otorgan las

autoridades políticas más altas y los encargados, tanto en los ministerios de hacienda y planificación como en los sectoriales, de la preparación de planes y estimaciones de presupuestos? ¿Hay coordinación adecuada de las actividades de los diversos organismos con la consiguiente uniformidad de supuestos y resultados? Si las respuestas a estas preguntas reducen la pertinencia y eficacia de los planes y de la estimación presupuestaria, ¿qué medidas se precisan para corregir la situación?

26. Un grupo de interrogantes relacionados con esta materia se refiere a la calidad del material de referencia y la orientación suministrados a los encargados de la planificación de los gastos. Los exámenes del Banco que han abordado esta cuestión generalmente llegan a la conclusión de que es de baja calidad o que no existe en absoluto. Esto no sólo ocurre en los países menos desarrollados: un informe reciente sobre un importante país latinoamericano determinó que no se suministran a las entidades paraestatales o ministerios de ejecución normas relacionadas con variables macroeconómicas como la tasa de inflación prevista, las fluctuaciones del tipo de cambio, etc. Cada organismo por lo tanto produce lo propio con las consiguientes incongruencias que deben resolverse, si es que se logra hacerlo, en una etapa posterior del ciclo del gasto.

27. Finalmente, ¿qué tipo de información proporciona el análisis económico para el proceso de ejecución y seguimiento del presupuesto? ¿Asisten los pronosticadores a las reuniones en que se examinan situaciones imprevistas? ¿Se analizan las opciones estratégicas cuando los recursos son menores que lo previsto? De ser así, ¿quién lo hace? ¿Tienen las instituciones participantes la capacidad y autoridad para llevar a cabo la tarea en forma adecuada? ¿Se proporciona a los gobiernos la información y orientación necesarias para reaccionar en cualquier otra forma que no sean meros recortes generalizados? Nuevamente, la respuesta a estas preguntas es con frecuencia negativa.

Programación de las inversiones y preparación de proyectos

28. Las disposiciones institucionales que existen para la preparación de planes y programas de inversión a mediano plazo varían considerablemente de un país a otro, pero sólo en casos excepcionales se podrían describir como aceptablemente satisfactorias de acuerdo con los criterios que suele aplicar el Banco. Esto quizás sea poco alentador en vista del enorme esfuerzo que el Banco ha dedicado a lo largo de los años para mejorar la programación de las inversiones públicas. Ello no quiere decir que estos esfuerzos hayan tenido como resultado un fracaso absoluto. Ha habido algunas mejoras, especialmente dentro del marco de un programa general de reformas económicas con o sin el apoyo directo de préstamos del Banco para fines de ajuste estructural o sectorial. En un número considerable de países, gracias a las presiones financieras, los gastos en inversiones públicas se han reducido mucho, a niveles más de acuerdo con la disponibilidad global de recursos. En menor medida, la composición de los programas ha mejorado también, en especial en los casos en que la ayuda financiera del Banco se otorgó directamente. No obstante, entre las dificultades que aún subsisten en muchos países se encuentran las siguientes:

- a) Programación excesiva, en grado considerable y en forma deliberada, lo que refleja renuencia o incapacidad para adoptar decisiones difíciles en materia de prioridades. Esto tiene como consecuencia no sólo la formulación de programas en total desacuerdo con la disponibilidad de recursos nacionales o extrajeros, sino también demasiados proyectos que se inician al mismo tiempo, excesiva dispersión de las aptitudes disponibles, retrasos en la ejecución de los proyectos y una rentabilidad más baja de las inversiones.
- b) La falta de criterios para elegir los proyectos que deben o no deben incluirse en el programa. Esto ya ha sido abordado, con diversos grados de éxito, por medio de la asistencia que presta el Banco y de otros tipos de asistencia técnica brindada a los ministerios de planificación y los organismos de ejecución. Los informes del Banco contienen muchas recomendaciones para el mejoramiento de la capacidad de evaluación de los proyectos. A lo largo de los años, se ha capacitado a miles de funcionarios de países en desarrollo en métodos analíticos, a través de cursos del IDE y otros medios. Sin embargo, aunque no se ha llevado a cabo ningún estudio o evaluación sistemáticos de las prácticas de los países, se desprende claramente de referencias que aparecen en los exámenes de gastos y en otros documentos que se está formando una capacidad institucional permanente sólo en forma gradual y un número limitado de países. En algunas parte de América Latina⁸/ se ha logrado una significativa capacidad para la evaluación de los proyectos en las empresas de servicios públicos y otros organismos de ejecución a los que el Banco ha otorgado préstamos; en otros países de la región, la situación es menos alentadora. En Africa al Sur del Sahara, ha habido muchos intentos por perfeccionar las técnicas de evaluación de proyectos en los ministerios de hacienda y de planificación. A pesar de todos estos esfuerzos, son relativamente pocos los países que han establecido sistemáticamente procedimientos o una capacidad institucional para la evaluación de proyectos económicos, ya sea en el nivel sectorial o de los ministerios de hacienda y planificación. Aun en Turquía, beneficiario de cinco préstamos para fines de ajuste estructural, un examen del gasto público realizado en 1985 determinó "importantes deficiencias en la preparación y selección de los proyectos, incluso en el caso de organismos con gran competencia técnica". Las consideraciones políticas parecen dominar en la selección de proyectos. Hay aún cieta ignorancia y desconfianza generalizada con respecto a las técnicas de costo-beneficios, que se justifican en muchos sectores. Dichas técnicas quizás se aceptan más en el sector de transporte, donde son más refinadas y donde se conocen bastante bien las consecuencias en materia de costos ordinarios y las de las compensaciones entre los gastos de capital y los ordinarios. En otros campos (especialmente en la agricultura y los sectores sociales), dichos conocimientos están menos avanzados y a menudo es difícil obtener datos concretos. No se trata de argüir en contra del uso de las técnicas de costo-beneficios con el respaldo institucional adecuado; en el mejor de

los casos, pueden tener como resultado grandes mejoras en la programación de las inversiones públicas y en el peor de los casos, pueden propiciar un debate político más racional sobre la elección de los proyectos. Quizás ello explique parcialmente lo poco que se ha logrado promover su uso. En los países más pobres, con una alta proporción de proyectos financiados por donantes, tal vez se someta un número mayor de proyectos al análisis económico, si bien son también intensas las presiones que ejercen los donantes para que se empiece a actuar. En todo caso, pocos de los proyectos financiados por otros donantes parecen cumplir las normas de análisis del Banco.

- c) La falta de prioridad y la clasificación de los proyectos. Los gobiernos, junto con el Banco, han tratado de abordar esto mediante la formulación de programas de inversión "básicos". Se llega a un acuerdo en el sentido de que el gobierno abandone la política de financiar parcialmente la totalidad o la mayoría de los proyectos, y se distingue entre proyectos "básicos" que deben recibir fondos cualquiera sean las circunstancias y proyectos contingentes que se financian sólo cuando hay recursos adicionales. Es importante hacer hincapié en que el "financiamiento" no incluye meramente el capital, sino todos los recursos corrientes necesarios para terminar y operar un proyecto prioritario. Los programas "básicos" deben también concentrarse en proyectos estratégicos y deben excluir a los elefantes blancos aun cuando esté asegurado el financiamiento. Sin embargo, dichos programas deben formularse teniendo en cuenta objetivos macroeconómicos globales consecuentes y las restricciones a que se enfrenta el sector público y la economía en general a través de la balanza de pagos, etc. Su preparación por lo tanto se topa con frecuencia con las mismas limitaciones institucionales y de recursos humanos a que se enfrenta la formulación de las estrategias macroeconómicas. En Africa al Sur del Sahara, es común que el programa básico sea preparado con premura por el personal del Banco, antes de la reunión de un grupo consultivo, con participación marginal de representantes locales.
- d) La falta de coordinación entre los donantes y la presión que éstos ejercen en favor de proyectos injustificados. Teóricamente, los programas "básicos" deben proporcionar un marco en el cual los donantes puedan acordar concentrar sus esfuerzos. Sin embargo, pueden surgir dificultades y efectivamente así ocurre cuando se excluye del programa "básico" el proyecto favorito de un donante, quizás ya en marcha. A pesar de mucha retórica en sentido contrario, no se reconocen plenamente el liderazgo y la coordinación del Banco para el apoyo que prestan los donantes a los programas de inversión, aun cuando estas actividades están institucionalizadas en las reuniones de los grupos consultivos que el Banco organiza. Hay casos en que se han resistido con éxito las presiones de los donantes en favor de proyectos económicamente injustificados (por ejemplo, en Panamá y Chile), aunque aún son más los fracasos. La renuencia a aceptar la función de liderazgo del

Banco proviene tanto de los donantes como de los gobiernos beneficiarios por razones políticas bastante obvias. Puede superarse sólo gradualmente aumentando el alcance y la profundidad de los estudios económicos y sectoriales de países que realiza el Banco y del diálogo sobre las políticas que sostiene con los gobiernos.

- e) La deficiente coordinación entre el macroanálisis y la planificación del gasto puede también conducir a la falta de apreciación de los efectos del marco de políticas generales en el éxito de un programa de inversiones públicas. En algunos países, se ha aprovechado la oportunidad que proporciona un programa de ajuste estructural apoyado por el Banco para aumentar la información que tienen los gobiernos acerca de políticas inadecuadas que imponen una pesada carga fiscal y devoran recursos que de otra forma podrían aplicarse a las inversiones. Las más importantes de dichas políticas son las siguientes: i) políticas de fijación de precios que tienen como consecuencia fuertes subvenciones que no sólo significan una exigencia directa para el presupuesto sino que además pueden desalentar la producción y por lo tanto reducir los recursos; ii) sobreempleo considerable e improductivo en la administración pública; iii) control inadecuado de los gastos de las autoridades locales y los organismos autónomos; iv) propiedad pública de empresas ineficientes y que trabajan a pérdida, establecidas con la intención de remediar los fracasos del mercado o de alcanzar objetivos sociales, pero que en la práctica no logran ni lo uno ni lo otro, y v) el marco general de incentivos y políticas. Si no se logra, en términos amplios, estimular la eficiencia a través de los incentivos económicos, entonces, por supuesto, esto afectará la calidad de las inversiones públicas y privadas. Las deficientes decisiones en materia de inversiones privadas pueden tener un efecto adverso en el sector público a causa no sólo de la menor cantidad de recursos sino también de la percepción de que el sector público "debe hacerlo todo".
- f) La deficiente ejecución y operación de los proyectos, que a menudo se debe a la insuficiencia de financiamiento general, la falta de análisis previo, incluida la identificación de las vinculaciones entre los proyectos y la incapacidad de prever las repercusiones del gasto corriente en lo relativo a las operaciones y mantenimiento.

29. Como resultado de los factores mencionados anteriormente, las carteras de inversiones públicas de muchos países prestatarios son menos que satisfactorias, pues contienen proyectos de calidad deficiente y tasas de rentabilidad muy por debajo de las expectativas. A través del diálogo con el Banco se ha respondido a esto haciéndose hincapié en la necesidad de mejorar la productividad de las inversiones actuales, especialmente en vista de la escasez de recursos para nuevos proyectos. En algunos países, los gobiernos por lo tanto se han visto estimulados a dar mayor importancia al

mantenimiento, la rehabilitación y la modificación de las políticas inadecuadas de fijación de precios, lo que ha resultado más fácil gracias al apoyo directo que presta el Banco por medio de préstamos para proyectos o sectoriales.

30. Aunque se han logrado mejoras parciales importantes en una minoría de países prestatarios, se reconoce dentro del Banco que queda mucho por hacer para lograr mejoras duraderas en materia de planificación y programación de las inversiones públicas. Gran parte de esto puede resumirse bajo el siguiente rótulo: "la dimensión institucional de la reforma". Para abordar esta dimensión, los funcionarios del Banco deben ir más allá del tamaño y composición de los programas y considerar varios interrogantes institucionales fundamentales 9/, cuyas respuestas podrían por lo menos permitir que se empezara a tomar medidas orientadas al logro de una solución.

31. En primer lugar, ¿está adecuadamente coordinada la función de planificación o está fragmentada entre varias instituciones? En Egipto, por ejemplo, el Ministerio de Planificación prepara planes quinquenales y anuales y coordina y encauza la ayuda externa. El Banco Nacional de Inversiones financia proyectos aprobados y supervisa la marcha de los aspectos físicos. El Ministerio de Finanzas moviliza los recursos internos para el financiamiento de proyectos. El Ministerio de Economía tiene la responsabilidad de encauzar el aporte de los expertos extranjeros y las donaciones y transferencias. En segundo lugar, si hay fragmentación, ¿por qué existe? ¿Se debe a factores históricos, al añadido de nuevas funciones que se superponen a las existentes, o es el resultado de una decisión deliberada para dividir el poder de modo que la autoridad real recaiga en otra parte? En tercer lugar, ¿qué sería necesario, en el ámbito de cada país individual, para alcanzar una mayor coordinación eficaz? ¿Podría lograrse esto simplemente fusionando o combinando los esfuerzos de las instituciones existentes o, más característicamente, es la falta de coordinación el resultado de factores más profundos? En cuarto lugar, ¿en qué medida está relacionada cada fase de la función de planificación con conjuntos diferentes de grupos de interés que tienen prioridades políticas diversas, y hasta qué punto explica esto lo que desde fuera puede parecer una fragmentación institucional?

32. En quinto lugar, es importante preparar el proceso mediante el cual se arma efectivamente el programa de inversiones. El primer paso sería examinar las leyes y reglamentos existentes; sin embargo, es más difícil supervisar lo que ocurre en la práctica. Quizás la mejor manera de hacerlo, que también respondería a algunas de las preguntas planteadas en el párrafo anterior, sería hacer un seguimiento de decisiones representativas en materia de inversiones desde el comienzo hasta que se incluyen en el programa de inversiones. Esto no es de manera alguna una tarea fácil y entraña la comprensión y compenetramiento del proceso de toma de decisiones en el gobierno. Las recomendaciones en un nivel técnico (por ejemplo, el mejoramiento de las técnicas de evaluación de proyectos), sin embargo, serían de poca utilidad fuera del contexto político en que se aplicarían. Es

importante distinguir claramente entre las fases política y técnica del proceso de adopción de decisiones, de modo que sea lo más transparente posible. Esto intensificará las posibilidades de ofrecer una resistencia efectiva ante los abusos.

33. En forma característica, aunque no exclusiva, un proyecto se originará en un ministerio sectorial u organismo de ejecución autónomo (por ejemplo, una empresa pública). ¿Son capaces estos organismos de generar propuestas razonables en materia de gastos de capital? ¿Se han elaborado estrategias sectoriales coherentes o, más bien, hay un enfoque "de abajo arriba", para la selección del proyecto influido por la disponibilidad de financiamiento de parte de donantes y el poder político y competencia administrativa de un ministro específico para lograr que un proyecto sea aprobado por el gabinete antes de que se lo analice adecuadamente? ¿Cuáles son las capacidades que se requieren en un ministerio sectorial u organismo de ejecución para elaborar una estrategia a mediano plazo y para la evaluación de proyectos, incluida la aplicación práctica de las técnicas de costos-beneficios? En algunos casos, puede no haber una responsabilidad claramente delineada con respecto a dichas actividades. En otros, puede haber una proliferación de dichos organismos con duplicación y superposición de funciones que impiden la elaboración de una estrategia sectorial coherente. Por ejemplo, en el sector de transporte de Zaire, se establecieron unidades de planificación en cada una de las principales empresas públicas encargadas de la mayor parte de las inversiones públicas del sector, y en el ministerio sectorial. Hay, además, una unidad de transporte en el Ministerio de Planificación. El papel de cada una no está claramente definido ni diferenciado. La consiguiente superposición de responsabilidades tiene como consecuencia una deficiente comunicación, repetición, derroche de recursos y la incapacidad de identificar claramente y resolver problemas críticos.

34. Una serie de cuestiones relacionadas con este tema se refiere a las vinculaciones y división de responsabilidades entre los ministerios de hacienda y planificación por un lado y los sectoriales por otro. A menudo existe tensión entre ellos, lo que está lejos de estimular la creatividad. En parte, es inevitable: los ministerios sectoriales están impulsados por consideraciones técnicas, en tanto que los de hacienda y planificación están motivados por consideraciones financieras. La relación entre los organismos de uno y otro tipo es compleja y varía considerablemente de un país a otro. Mucho depende de los vínculos financieros; por ejemplo, si el financiamiento de los organismos sectoriales proviene del presupuesto central o de sus propias fuentes o independientes. En muchos países, una gran proporción del gasto público es administrada por las empresas del Estado, cuya eficiencia depende de una mayor autonomía y responsabilidad de la que con frecuencia se les otorga. En Turquía, el Gobierno ha ampliado el uso de fondos extrapresupuestarios respecto de los cuales los ministerios sectoriales tienen un mayor grado de control independiente. Sin embargo, la cuestión se torna problemática cuando los mecanismos generales de control de los gastos son deficientes, la capacidad técnica, en los niveles central y sectorial, es cuestionable y la intervención política es generalizada. Esta situación lleva a menudo a que los ministerios de hacienda y planificación, que ya se encuentran bastante exigidos, intervengan a un nivel de detalle

inevitablemente incompatible con su conocimiento de los sectores e instituciones del caso. Factores como los mencionados no sólo conducen a una deficiente administración sino que además desafían el principio de autonomía y responsabilidad necesario en el nivel de quienes están encargados de ejecutar y operar los proyectos.

35. En sexto lugar, ¿en qué medida impiden los mecanismos institucionales e incentivos existentes la transformación de prioridades generales en programas de gastos coherentes? Con demasiada frecuencia las burocracias gubernamentales dan enorme importancia a la aplicación de procedimientos establecidos incluso cuando éstos están en desacuerdo con los objetivos estipulados, y estimulan la toma centralizada de decisiones a la vez que desalientan la iniciativa. Es posible que haya innumerables controles y reglas para impedir gastos inadecuados, dispendiosos o no autorizados, lo que a veces puede contradecir el objetivo de invertir en proyectos de desarrollo que se justifiquen desde el punto de vista económico. La rendición de cuentas es a veces difusa y parece haber poca preocupación, incluso en los niveles más altos, respecto del cumplimiento de las metas. En realidad, a veces se da más valor al hecho de que se hayan podido gastar las sumas asignadas, lo que se debe en parte a que las metas de gastos se consideran como fines en sí mismas más bien que como medios de lograr un objetivo. Esto a su vez refleja las dificultades que entraña establecer formas de medir la producción y el desempeño en gran parte del sector público y de lograr que todos las acepten. A veces se realiza una evaluación ex post bastante superficial para satisfacer las exigencias de los donantes, pero habitualmente no se hace mucho por aprender de ella y así simplificar los procedimientos o mejorar el desempeño del organismo.

36. En resumen, los esfuerzos por mejorar las capacidades de planificación institucional de las inversiones deben concentrarse en lo siguiente:

- a) la coordinación de las actividades de planificación entre los ministerios de hacienda y de planificación;
- b) mejoras en el proceso de planificación y presupuestación de las inversiones, incluida la capacidad de los organismos de ejecución para generar y evaluar proyectos y la de los ministerios sectoriales para examinarlos en el ámbito de estrategias sectoriales coherentes;
- c) mejoramiento de la vinculación entre la planificación de las inversiones y la asignación financiera mediante, por ejemplo, el establecimiento de planes renovables que permitan decidir las prioridades en materia de gastos y su razonable escalonamiento, y
- d) fortalecimiento de las actividades de control e inspección de la autoridad central de planificación que ha de tener una unidad de evaluación de proyectos.

El vínculo entre la planificación y la presupuestación

37. Una tendencia notable de los exámenes más recientes realizados por el Banco y de sus operaciones en apoyo de la reforma de políticas y de asistencia técnica ha sido el mayor interés por abarcar no solamente las

inversiones, sino el gasto público en general. Se reconoce así explícitamente la importancia de la dimensión institucional y del enfoque integrado e indica un manifiesto alejamiento de la tradicional separación de las actividades del Banco y del Fondo: al primero le correspondían las cuestiones de "planificación" y al segundo, las de "presupuestación". Era inevitable que las líneas de demarcación perdieran nitidez en el contexto de los préstamos en apoyo de las reformas de política, donde muy pronto se hizo evidente que al Banco no le quedaba otra opción que ocuparse de los problemas relativos a la totalidad de la gestión financiera del sector público.

38. "Los presupuestos gubernamentales son los principales instrumentos administrativos mediante los cuales los programas de inversiones (o gastos) públicas se transforman en logros tangibles". 10/ Desgraciadamente, pocos países, quizás sólo uno de cada diez, tienen un sistema de presupuestación multianual que podría facilitar la integración de los programas multianuales con presupuestos anuales. Es también desalentadoramente cierto que después de haber dedicado grandes esfuerzos a la formulación de un plan de inversiones, es probable que incluso el presupuesto del año siguiente a la adopción del plan tenga escasa relación con él. En Sierra Leona, por ejemplo, un examen realizado en 1985 determinó que "no hay pruebas de que los objetivos globales del plan, los objetivos sectoriales o las relaciones interindustriales se tengan en cuenta en la preparación del presupuesto anual de gastos para desarrollo ni en la selección de proyectos para los programas de inversiones sectoriales. A veces, se incluye un proyecto por razones políticas dejando de lado consideraciones como costos totales, disponibilidad de fondos y objetivos de desarrollo a largo plazo. En otros casos, la disponibilidad de fondos se convierte en el factor determinante, sin consideración de las repercusiones del proyecto en otros sectores, en la balanza de pagos y en el presupuesto del gobierno". Del mismo modo, en Kenya se halló que la forma en que los nuevos proyectos se han planificado, evaluado, aprobado e incluido en el presupuesto difiere considerablemente de las normas estipuladas en las circulares de la Tesorería y las directrices para la preparación, evaluación y aprobación de nuevos proyectos de inversiones públicas, a pesar de la existencia de un sistema de presupuestación multianual concebido precisamente para establecer un vínculo entre el plan de desarrollo y el presupuesto anual.

39. Algunas de las razones comunes que explican la incapacidad de proporcionar un vínculo adecuado son:

- a) los "marcos de comparación" 11/ y los sistemas como los presupuestos multianuales no tienen fuerza de ley, a diferencia del presupuesto ordinario anual. En consecuencia, es inevitable que tanto los legisladores como los funcionarios públicos les presten menos atención;
- b) los presupuestos multianuales son con frecuencia excesivamente ambiciosos y tratan de traspasar al marco de planificación y pronóstico la complejidad total de la clasificación y las partidas presupuestarias;

- c) por otra parte, los planes de desarrollo que deben formar la base estratégica para la formulación presupuestaria, aunque especifican topes generales para un sector, con frecuencia no tienen una enumeración consecuente y amplia de proyectos y programas;
- d) el mecanismo institucional para las deliberaciones interministeriales basado en las presentaciones de proyectos por los ministerios sectoriales, y que supone la participación de los ministerios de planificación y de hacienda, en la práctica falla con frecuencia;
- e) tanto por razones jurídicas como prácticas, las personas encargadas de la preparación del plan de desarrollo y (si existe) del presupuesto multianual tienen menos prestigio que los que preparan el presupuesto anual que efectivamente determina la asignación de los recursos financieros. Por lo tanto, los actores principales prestan menos atención al trabajo de dichas personas en todas las etapas del proceso;
- f) las personas encargadas de preparar y ejecutar el presupuesto anual a menudo se hallan sujetas a topes presupuestarios globales, que tal vez tengan que bajarse repentina y arbitrariamente en reacción a una reducción de la disponibilidad de recursos. Esto afecta inevitablemente la credibilidad de las actividades de planificación;
- g) el tiempo disponible para terminar el ciclo presupuestario es a menudo apenas suficiente y no da lugar a que se atiendan las necesidades más complejas de negociar e incorporar las metas del plan.

40. En un esfuerzo por mejorar los vínculos entre los procesos de planificación y presupuestación, el Banco a menudo ha recomendado o apoyado cambios orgánicos con miras a integrar estas funciones en el caso de las inversiones; los resultados han sido variados y pueden actuar en muchos casos como una cortina de humo. Aunque los cambios orgánicos son importantes pueden ser a veces un sustituto insatisfactorio de reformas más profundas en materia de procedimientos y políticas. Es fundamental no confundirlos.

41. Los métodos empleados para realizar los cambios son básicamente de tres tipos: i) el organismo de planificación asume la función presupuestaria (Brasil, Corea, Panamá); ii) la oficina del presupuesto del ministerio de hacienda asume la función de planificación (Bahamas, Bahrein, Haití, Mauritania, Kenya, Tanzania y Zambia), y iii) establecimiento de oficinas del presupuesto, basadas en el modelo de los Estados Unidos, que son orgánicamente independientes de los ministerios de hacienda y planificación (Tailandia, Filipinas, Nigeria). La mayoría de las fusiones de organismos en virtud de lo expuesto en i) e ii) se enfrentaron a diversos grados de dificultades debido principalmente al hecho de que cada organismo había creado su propia identidad separada que no perdió cuando se integró con otros. En consecuencia, varios países volvieron al sistema de organismos separados de presupuesto y planificación, en tanto que otros han pasado

por un proceso cíclico, con la separación de funciones seguida de la integración y luego regreso a organismos separados. Es importante reconocer que esta cuestión tiene tanto una dimensión política como técnica. La adición o substracción de ministerios y departamentos de una burocracia gubernamental refleja a veces cambios en la manera cómo sopla el viento político y puede hacer que los esfuerzos de reforma sean más difíciles y no más fáciles de mantener.

42. Aun a la luz de esta experiencia tan variada sigue siendo cierto que, ceteris paribus, la combinación de las oficinas de planificación y presupuestación en un sólo ministerio mejorará probablemente la coordinación de los programas de gastos. No obstante, no es una condición ni necesaria ni suficiente. Aún más, en el nivel político, la combinación de las funciones de hacienda y planificación en un solo ministerio puede hacerlo demasiado poderoso. Mucho más importante que la cuestión de la ubicación es que cuente con facultades adecuadas para la toma de decisiones, suficiente personal capacitado y un flujo adecuado de información para la formulación de presupuestos sectoriales consolidados para el sector público. Añádase que una autoridad de planificación separada puede servir de frenos y guardar equilibrio, lo que quizás no ocurriera si todas las funciones fundamentales se centraran en un solo ministerio. Chile, que se destaca entre los países en desarrollo por su buena administración presupuestaria, muestra cómo puede abordarse la integración de planes y presupuestos por medio de la aplicación de medidas de procedimiento más bien que por medio de fusiones orgánicas: no se puede incluir en el presupuesto ningún proyecto que no se haya evaluado de acuerdo con métodos aprobados por el organismo de planificación y examinados por él mismo. India y Tailandia han creado también procedimientos muy bien logrados para establecer marcos de comparación. Estos y otros ejemplos deben estudiarse en mayor profundidad con miras a aplicar en otros países las enseñanzas obtenidas.

43. En resumen, tanto los éxitos como los fracasos parecen señalar las siguientes recomendaciones generales. En primer lugar, el prestigio y la importancia del proceso de planificación deben recibir pleno reconocimiento legal. Sea cual sea la entidad a cargo de la programación global de las inversiones, debe contar con un poder de veto efectivo con respecto a los proyectos que se incluirán en el presupuesto anual. En segundo lugar, si esta entidad está separada del ministerio de hacienda, debe entonces haber estrecha coordinación y cooperación entre ambos. Los planificadores deben preocuparse de las limitaciones de recursos a que se enfrentan los gobiernos y estar plenamente informados al respecto. No es raro que la falta de dicha coordinación conduzca a la preparación de programas de inversión excesivos que posteriormente socavan la credibilidad del proceso de planificación. En tercer lugar, los procedimientos que enlazan el plan con el presupuesto deben mantenerse tan sencillos como sea posible desde el punto de vista administrativo para evitar sobrecargar las capacidades institucionales y técnicas a disposición de la mayoría de los gobiernos. En cuarto lugar, el proceso debe organizarse de modo de dejar suficiente tiempo para que todas las partes interesadas puedan deliberar cabalmente al respecto. Puede muy bien ocurrir que al final de cuentas el ministro de hacienda o el jefe de gobierno tenga que actuar como árbitro; sin embargo, si el sistema ha de tener éxito es fundamental que todas las partes interesadas participen

plenamente en el proceso preparatorio. En quinto lugar, el ministerio o departamento encargado del plan debe estar estrechamente vinculado y en alianza con el organismo a cargo del presupuesto anual. Si esto no ocurre, entonces es inevitable que tengan precedencia las exigencias y presiones de tiempo de las actividades anuales de presupuestación y se las considerará como una exclusividad del ministerio de hacienda.

Otros aspectos de la organización presupuestaria

44. Además del vínculo entre la planificación y la preparación del presupuesto, y la capacidad del organismo de planificación y de los ministerios sectoriales para desempeñar sus funciones, es importante examinar la organización del ministerio de hacienda para determinar si facilita u obstaculiza el uso del presupuesto como instrumento eficaz de política. Por ejemplo, es poco útil recomendar que se ponga mayor énfasis en los objetivos que han de alcanzarse a través de las asignaciones presupuestarias si en el ministerio de hacienda no hay ninguna oficina que esté especializada en analizar las operaciones gubernamentales de esa manera. A veces el ministerio de hacienda tal vez no sepa cuál es el número de empleados de cada ministerio de ejecución y mucho menos cuáles son las tareas que se supone están realizando (de hecho, en varios países los propios ministerios de ejecución no lo saben). La misma ignorancia puede existir con respecto a las relaciones de precio-volumen entre las partidas de gastos corrientes no salariales. Hasta que se llenen esas lagunas de datos básicos, el ministerio de hacienda no podrá hacer nada más que negociar límites de gastos globales aproximados con los ministerios sectoriales. La única información que tendrá a su disposición será la relativa a los gastos de los años anteriores (tal vez incluso ésta puede estar desactualizada), y a los límites globales, a menudo basados en estimaciones optimistas de los ingresos fiscales futuros.

45. Siempre es útil comenzar con un diagnóstico de la organización del ministerio de hacienda desde el punto de vista de la presupuestación orientada hacia objetivos. Esto permitirá identificar rápidamente las deficiencias institucionales y de información. Con frecuencia estas últimas se pueden salvar instalando sistemas de elaboración electrónica de datos en los ministerios de hacienda y planificación y en los sectoriales. Muchos países han mejorado notablemente la administración financiera del sector público mediante la automatización de la masa salarial y el método de pago (véase en los párrafos 64 a 66 el examen sobre los requisitos previos para la adopción eficaz de sistemas automatizados). Las deficiencias institucionales son algo más difíciles de subsanar. Sin embargo, aún en este caso es posible que en la estructura orgánica existente haya elementos susceptibles de ser mejorados con relativa rapidez. Por ejemplo, casi todos los ministerios de hacienda cuentan con algún tipo de unidad de inspección de finanzas encargada de las tareas de auditoría interna y, por lo tanto, de fiscalizar las operaciones de los organismos de ejecución. Esa unidad se podría fortalecer transformándola en una oficina que examine la viabilidad y eficiencia de las actividades gubernamentales de una manera más integrada.

46. Otro problema que se podría abordar inicialmente con un estudio de la organización del ministerio de hacienda es el relativo a la superposición de funciones, particularmente de las del Tesoro con las de la dirección del presupuesto y la unidad de auditoría. Como en el caso de las decisiones en materia de inversiones, sería útil localizar las asignaciones de gastos corrientes a través del sistema, desde el punto inicial hasta su inclusión en el presupuesto anual. Esto seguramente permitiría identificar un número considerable de dificultades metodológicas, procesales y de información.

47. Otros factores institucionales que afectan a la eficiencia de la preparación del presupuesto, y que se deben tener en cuenta al proponer reformas, son los siguientes:

- a) Las características "heredadas" del sistema. Los procedimientos y relaciones institucionales pueden diferir entre sí según que el sistema presupuestario del país haya sido influido por las tradiciones de Gran Bretaña (que en el proceso presupuestario tiende a hacer hincapié en los gastos más bien que en los ingresos, como resultado de lo cual los gastos pueden presentarse a veces a las legislaturas sin las correspondientes estimaciones de ingresos), de Francia (un riguroso control financiero y una tesorería central que no es sólo una oficina de "caja" sino también un "banco"), de otros países europeos (en los Países Bajos y la República Federal de Alemania se aplican más los principios comerciales de la preparación del presupuesto, incluidas las reservas para amortización y la contabilidad en valores devengados; en Portugal e Italia se emplea un enfoque más jurídico, con la especificación anual de las asignaciones presupuestarias por medio de una ley), de los Estados Unidos (un presupuesto general y numerosos fondos fiduciarios que no están sujetos a un enfoque legislativo) o de sistemas híbridos como los de América Latina, que reflejan la tradición española combinada con la posterior influencia estadounidense y los resultados de la experiencia del país.^{12/}
- b) El calendario del presupuesto. Como se señaló antes, uno de los problemas con que se tropieza frecuentemente al introducir reformas es el tiempo insuficiente de que se dispone para la preparación y las negociaciones necesarias. La preparación del presupuesto es una tarea que tiende a "acumularse" a medida que se aproximan las fechas cruciales (por ejemplo, la presentación de las estimaciones al gabinete o a la legislatura).^{13/} Las posibilidades de evitar este problema están limitadas, en primer lugar, por el marco anual y, en segundo lugar, por el hecho de que los datos y las estimaciones pueden quedar desactualizados con rapidez. Más aún, la flexibilidad a este respecto es importante, porque las estimaciones están sujetas a la introducción de cambios en cada nivel de la estructura jerárquica. Preparar un instrumento racional de política sobre la base de este complejo procedimiento

plantea muchas dificultades, que a menudo son agravadas por factores exógenos tales como una elevada tasa de inflación y la incertidumbre acerca de los ingresos basados en el comercio exterior.

- c) La oportunidad del ejercicio económico, que debe tomar en cuenta factores tales como el año agrícola, el ciclo económico anual, etc.
- d) La adecuación de las circulares y directrices presupuestarias, que son los principales instrumentos de que disponen los organismos de hacienda y planificación para garantizar que las estimaciones estén en consonancia, como mínimo, con las limitaciones previstas de recursos y, en el mejor de los casos, con las directrices de política. A pesar de su importancia, las circulares presupuestarias pueden convertirse muy fácilmente en documentos rutinarios que se conozcan más por lo que no explican que por lo que explican.

La cobertura del presupuesto

48. Actualmente son pocos los países en desarrollo que preparan un presupuesto consolidado del sector público. Esta falla no sólo crea serias limitaciones para la programación de las inversiones y para su total integración en el presupuesto, sino que además reduce las posibilidades de usar la política fiscal para fines de estabilización. En un estudio realizado en 1980 la administración económica de Costa Rica se señaló que alrededor de 550 instituciones autónomas disfrutaban de independencia financiera legal y funcionaban fuera del control de las autoridades centrales. Más aún, incluso en el ámbito del Gobierno Central, un 10% de los gastos se realizaban fuera del presupuesto. Algunos ministerios especializados tenían presupuestos propios y aproximadamente la mitad de las recaudaciones tributarias estaba asignada a fines específicos. En 1979 se dio un importante paso adelante con el establecimiento de una dirección nacional del presupuesto; antes de ello la responsabilidad de las pocas tareas de preparación y control del presupuesto central estaba dividida entre los Ministerios de Hacienda y de Planificación. La drástica reducción de las consignaciones de fondos tributarios a fines específicos y el progreso hacia la centralización y consolidación del proceso presupuestario fueron importantes componentes del programa de ajuste estructural de Costa Rica financiado en 1984 por una operación del Banco en apoyo de las reformas de política.

49. Abundan los ejemplos de esta índole. En el Ecuador se comprobó que el presupuesto nacional abarcaba sólo el 62% de los ingresos y el 43% de los gastos públicos; el resto correspondía a fondos especiales y a organismos autónomos y empresas públicas. En el Brasil, el aumento del número de organismos federales autónomos y empresas públicas poderosas ha ido debilitando progresivamente el fuerte control que ejercía el Tesoro Federal sobre los ingresos y los gastos del Gobierno Central. En Côte d'Ivoire, a fines del decenio de 1970 el presupuesto estaba dividido entre el

Departamento del Tesoro y otros dos organismos, y al mismo tiempo se llevaban numerosas cuentas extrapresupuestarias. En Egipto 14/, la reforma presupuestaria de 1980 permitió incluir en el presupuesto central a varios fondos especiales y cuentas independientes, con lo cual se unificó el presupuesto. 15/ Sin embargo, la responsabilidad del financiamiento de las inversiones públicas se transfirió a un nuevo banco nacional de inversiones, de modo que había de hecho dos organismos centrales de presupuesto.

50. Con frecuencia la cobertura del presupuesto refleja problemas de definición resueltos más de acuerdo con los conceptos tradicionales que con las consideraciones económicas. Por ejemplo, definir el concepto de la "inversión pública" tiene sus dificultades. ¿Debe abarcar ésta solamente las inversiones de los organismos del gobierno central? ¿Debe incluir sólo los proyectos total o parcialmente financiados por el presupuesto? ¿Qué se hace con las inversiones de las empresas públicas o de las empresas conjuntas? ¿Abarca la inversión pública todos los gastos de capital (tal como han sido definidos por el FMI, que excluyen solamente los gastos de defensa 16/, pero incluyen el mobiliario y el equipo de oficina, así como las comisarias de policía, los tribunales y las prisiones) o solamente los que se espera que conduzcan al "desarrollo"? Incluso si la palabra "desarrollo" se usa en un sentido estrecho, ¿debe definirse a la inversión de modo que incluya solamente los gastos relativos a la creación de activos físicos o también otros gastos de "desarrollo", por ejemplo, los destinados a elevar el nivel de los servicios de salud o a ampliar los servicios de educación? Los gastos de desarrollo o de inversión a menudo incluyen algunos gastos corrientes u operativos durante la construcción, lo que puede llevar fácilmente a que algunos gastos ordinarios se oculten constantemente bajo la partida general de las inversiones. La práctica actual del Banco está a favor de la definición por la cual en el programa de inversiones públicas se incluyen las inversiones de las empresas de propiedad totalmente estatal pero no las de las empresas conjuntas, salvo en determinados casos en que la participación gubernamental es tan importante que la entidad se considera de facto como una empresa ciento por ciento pública. También tienden a incluirse en él todos los proyectos que se financien con asistencia o empréstitos externos (excepto los de defensa), sea que los recursos se encaucen o no a través del presupuesto gubernamental. Además, el programa habitualmente abarca todo el presupuesto de capital del gobierno, independientemente de cualquier evaluación de sus efectos en el proceso de desarrollo. Esta definición tiene al menos la ventaja operacional de estar en consonancia con las definiciones del FMI. Los gastos corrientes en partidas "de desarrollo" tales como las de la salud y la educación o el suministro de insumos agrícolas generalmente se excluyen del programa de inversiones, excepto cuando el país tiene un plan de desarrollo a mediano plazo; en ese caso se incluyen en el programa todos los gastos que figuran en el plan de desarrollo. Este último punto es otra razón más por la cual el interés del Banco ha evolucionado del concepto puramente inversionista al del gasto público en general. 17/

51. A nivel institucional, el logro de una cobertura completa del presupuesto dista de ser tarea fácil. En el caso de las empresas estatales, de las juntas de comercialización gubernamentales o de los organismos de desarrollo respaldados por el gobierno pero financieramente autónomos, primero es necesario definir con la mayor precisión posible las relaciones

financieras entre esas entidades y el Estado. Esta definición debe incluir no sólo las corrientes directas de fondos sino también los subsidios o cargos implícitos generados por la política del gobierno, así como un cuadro actualizado y económicamente exacto del balance general de la entidad y de sus operaciones financieras corrientes. Este es frecuentemente un procedimiento técnico difícil que pone a prueba al máximo la calidad de los datos disponibles. En muchos países menos desarrollados estos datos en general no están disponibles para el gobierno, a pesar de la existencia de normas y reglamentos complejos que "obligan" a las entidades a suministrar la información de manera sistemática. Por ejemplo, en Zaire se presentan al Gobierno únicamente las cuentas - a menudo no verificadas por auditores e incorrectas - de las empresas públicas más grandes y más importantes unos 18 meses después de la fecha debida; de las empresas más pequeñas a menudo no hay cuentas en absoluto. El resultado común es que la plena repercusión de las relaciones entre el gobierno y las empresas públicas no son comprendidas por los ministerios de hacienda y planificación hasta que ocurre una crisis financiera. En ese momento los gobiernos comprueban que sus posibilidades de contener el déficit presupuestario son menoscabadas no sólo por sus compromisos de subvención de las empresas y las políticas tarifarias de éstas, sino también por la falta de pago de las deudas entre ellas, la disminución del capital de trabajo (que debe ser complementado con fondos del Tesoro), las pérdidas acumuladas, la falta de pago de los intereses y, finalmente, por el incumplimiento efectivo de las obligaciones, que exige la intervención del gobierno central para asumir la carga del servicio de la deuda. 18/

52. No obstante, la extensión de la cobertura presupuestaria a los organismos autónomos y, especialmente, a las empresas públicas, se debe efectuar con mucho cuidado. La unificación total de los presupuestos de las empresas públicas con el del gobierno central no sólo es innecesaria, sino también inconveniente, porque viola el principio de la autonomía operacional, sin la cual el mejoramiento de la eficiencia resulta difícil, si no imposible. La coordinación compatible con el grado adecuado de autonomía podría aumentarse por medio de las siguientes medidas: 19/

- a) la adopción de un año presupuestario uniforme por todos los organismos (con la posible excepción de las entidades cuyos ingresos dependan principalmente de los ciclos agrícolas; por ejemplo, las juntas de comercialización);
- b) la preparación de los presupuestos de las entidades con anterioridad a la del presupuesto central y en consulta con el departamento del Tesoro;
- c) el control eficaz por el gobierno central de los empréstitos externos e internos de las empresas autónomas, exceptuadas las que sean suficientemente competitivas para obtener fondos sin garantía pública;
- d) la inclusión de las inversiones importantes de los organismos autónomos en el programa de inversiones públicas;

- e) la inclusión explícita, tanto en el presupuesto central como en los de las entidades, de todas las sumas previstas por concepto de cobros o pagos entre el gobierno y las entidades públicas, y
- f) un sistema de supervisión y pronóstico de las corrientes de fondos que facilite la revisión de las estimaciones presupuestarias de las transferencias por lo menos sobre una base semestral.

53. Evidentemente, en su mayoría los países todavía no han podido adoptar muchas de estas medidas, aunque ya se han logrado algunos importantes éxitos parciales. Por ejemplo, en Zaire la asistencia técnica del Banco ha sido útil para el establecimiento de un organismo de control de la deuda que ha permitido mejorar notablemente la capacidad del Gobierno para controlar y supervisar los empréstitos externos de las empresas públicas. De la misma manera, en Tailandia el asesoramiento del Banco ha ayudado en medida importante a mejorar la supervisión de los empréstitos de las entidades estatales. En algunos países latinoamericanos, principalmente en Chile y (hasta hace poco tiempo) Panamá, los ministerios de hacienda y de planificación pueden ejercer un control presupuestario y administrativo eficaz de todos los gastos del sector público. 20/ En estos países se preparan anualmente cuentas del sector público totalmente integradas y consolidadas, se genera información sobre la corriente de fondos y se puede observar fácilmente el estado de las finanzas públicas a intervalos trimestrales o incluso mensualmente. En lo que respecta a los países de Africa al Sur del Sahara, se comprobó que Botswana tiene "un sistema bien ordenado y eficaz para la formulación, preparación y ejecución de su presupuesto anual... Las relaciones cruciales entre los sectores (ordinarios y de desarrollo) del presupuesto se reconocen debidamente, y éste fue un importante factor en la fusión de la función de planificación con la de hacienda, efectuada en 1970". 21/ Más aún, el Gobierno ejerce un control efectivo "sobre un número relativamente pequeño de entidades paraestatales". En cada uno de estos "éxitos", la asistencia técnica o el apoyo financiero del Banco y del Fondo han sido importantes factores contribuyentes.

Clasificación de las partidas presupuestarias

54. Independientemente de la estructura orgánica y de la función de los diferentes niveles en los procesos de planificación y de presupuestación, la experiencia del Banco indica que la reclasificación de las categorías presupuestarias tradicionales es necesaria para que el presupuesto sea un instrumento eficaz de la política de desarrollo. Estas categorías, que todavía tienen una influencia sorprendentemente tenaz en una amplia gama de países en desarrollo e industrializados, fueron establecidas originalmente como base para la supervisión legislativa y como fuente de información acerca del destino final de los fondos de cada unidad. Generalmente abarcan partidas tales como sueldos y salarios, equipo, materiales y servicios, etc., e indican lo que cada organismo está autorizado a gastar en cada una de esas esferas. No proporcionan prácticamente ninguna información respecto a los objetivos de los gastos, tales como el aumento del nivel de alfabetización en determinada zona o el suministro de servicios de riesgo a otra.

55. Uno de los métodos más comúnmente usados para resolver este problema consiste en subdividir el presupuesto en dos, uno de gastos ordinarios y otros de capital o desarrollo. El primero incluiría todas las partidas de "gastos de consumo" y el otro comprendería idealmente no sólo las inversiones en infraestructura sino todos los gastos que pudieran contribuir al desarrollo. Como se señaló antes en relación con el problema de la cobertura, las dificultades de índole conceptual y de definición han generado muchas controversias en lo concerniente a esa separación del presupuesto. Los partidarios del presupuesto doble sostienen que éste permite identificar más claramente el destino de los fondos de los empréstitos y poner más énfasis en la generación de ahorros en cuenta corriente como objetivo de la política. Los que se oponen a él arguyen que hace demasiado hincapié en las inversiones en infraestructura como base del desarrollo. Más aún, dentro del Banco hay una creciente preocupación acerca del hecho de que los gobiernos con frecuencia no proveen recursos internos suficientes para la ejecución de los proyectos y otras actividades que se consideran esenciales para el desarrollo. Esto se refiere no sólo a los fondos de capital de contraparte sino también a los fondos ordinarios para el funcionamiento y mantenimiento eficaces de los proyectos terminados. 22/ Sin embargo, ese hecho parecería militar más bien en favor que en contra de la contabilidad y la presupuestación en forma separada de los gastos de capital y de los gastos ordinarios. Aunque abundan las controversias acerca de los méritos de las diferentes clasificaciones y evaluaciones de los gastos de capital, la separación ciertamente facilitaría el enfoque sistemático del problema de los "fondos en moneda nacional" de la asignación de capital de contraparte y del problema de los "gastos ordinarios". Además, haría más fácil evitar el síndrome de la "nariz del camello": la asignación de cierta suma razonable a un proyecto en el primer año cuyo escalonamiento involucre gastos mucho mayores el segundo año, el tercer año, etc., en los que se haga sentir "todo el cuerpo del camello". Esto sólo puede evitarse con un sistema de presupuestos multianuales y el uso de un sistema uniforme de clasificación para el programa de inversiones y los presupuestos de capital y de gastos ordinarios. Los esfuerzos del Banco se deberían orientar más a ayudar a los gobiernos a clasificar sus presupuestos de manera tal que los gastos de inversión y de otras actividades de desarrollo se puedan localizar a través de las partidas de las asignaciones y las erogaciones. 23/

56. En la práctica, la decisión de consolidar o no el presupuesto de capital con el de gastos corrientes tiene importantes repercusiones institucionales y contables. Estas conciernen, sobre todo, a las funciones que corresponden a los ministerios de hacienda y de planificación, examinadas en los párrafos 40 a 42. Por ejemplo, en Zambia la función de controlar no sólo el programa de inversiones sino también el presupuesto de capital fue asignada a la Comisión de Planificación, mientras que el Ministerio de Hacienda controlaba solamente el presupuesto de gastos ordinarios. Por lo tanto, la Comisión de Planificación tenía la facultad de promover sus propias ideas del desarrollo dirigido por el capital, mientras que el Ministerio de Hacienda desempeñaba una función contable menos importante. Con el pretexto de avanzar hacia la consolidación presupuestaria, el control de facto de los gastos de capital se transfirió al Ministerio de Hacienda, mientras que a la Comisión de Planificación se le confirió la facultad en gran medida teórica de planificar la asignación de recursos del presupuesto general. Este fue un primer paso

esencial hacia la meta final (que todavía está por alcanzarse) de unificar las funciones estrechamente vinculadas entre sí de la planificación, la presupuestación, el control y la evaluación.

57. Al igual que muchos otros aspectos de la reforma presupuestaria, la reclasificación es una tarea fácil y sencilla en el plano conceptual pero difícil y compleja cuando se pasa a la etapa de ejecución. Dentro de los ministerios, cuando cambian las clasificaciones a que están acostumbrados los funcionarios, los problemas y las quejas son inevitables. Además, los políticos y los funcionarios superiores pueden sentirse amenazados por la mayor transparencia y la "orientación hacia los objetivos" que supone el proceso de reclasificación. Esto ocurrirá incluso si la clasificación vigente está debidamente codificada de una manera que permita la automatización. Sin embargo, en muchos países esto no es así: el sistema de clasificación no sólo es inadecuado desde el punto de vista funcional sino que además es a veces tan improvisado que no se puede automatizar. Por ejemplo, en Marruecos los códigos asignados a los ministerios y las partidas presupuestarias cambian todos los años. Cualquier modificación en las funciones de un ministerio o departamento implica un cambio en la codificación. Allí, como en muchos otros países, la reclasificación orientada hacia los objetivos del desarrollo será una tarea de gran envergadura, que deberá ser precedida por un trabajo minucioso a nivel de cada ministerio para poner en orden el sistema vigente. Una vez que esa tarea está terminada, se puede introducir la sistematización electrónica de los datos. Esto es esencial para poder ajustar y actualizar las clasificaciones presupuestarias con flexibilidad a fin de que reflejen los cambios en las políticas y las circunstancias.

Ejecución del presupuesto y control de los gastos

58. Hasta ahora el examen se ha relacionado con los conceptos, procedimientos y estructuras relativos a la formulación de los programas y presupuestos de inversión. Sin embargo, los problemas de la ejecución del presupuesto y de la implantación de los programas revisten una importancia igual o mayor. Los enfoques del Banco a este respecto se han formulado desde el punto de vista de dos objetivos: en primer lugar, el suministro en el momento oportuno de corrientes suficientes de fondos presupuestados a los organismos de ejecución y, en segundo lugar, la eficacia del control del Tesoro sobre el gasto público y la aplicación de los límites presupuestarios. Por supuesto, entre estos dos objetivos hay una tensión que se manifiesta en forma particularmente aguda durante los períodos de crisis financieras.

59. El primer enfoque está ejemplificado por las experiencias de los sectores agrícolas de Zaire, Kenya y Madagascar, que ilustran con útiles detalles el proceso de autorización, desembolso de los fondos y supervisión del gasto público. En los tres países se ha comprobado que las demoras en la liberación de los fondos son uno de los principales factores que afectan a la ejecución de los proyectos, resultado en la subutilización de los montos presupuestados. La observación sistemática de los gastos es poco frecuente y los presupuestos rara vez se revisan en el curso del año. Esto no siempre se debe a la liberación atrasada de los fondos presupuestados por el Tesoro como uno de los instrumentos utilizados para hacer frente a las crisis

financieras. A veces los propios presupuestos se formulan en forma poco realista en términos de la disponibilidad de recursos reales. En un reciente estudio sobre el gasto público en Marruecos se comprobó que de los gastos de inversión votados por el poder legislativo se había incorporado en los presupuestos de los organismos de ejecución apenas algo más de la mitad de los montos autorizados por la Tesorería, y que de dichos montos se había gastado realmente algo menos de la mitad (es decir, alrededor de la cuarta parte de las autorizaciones presupuestarias originales).

60. En ausencia de reformas cuidadosamente ejecutadas de las institucionales y los procedimientos, siempre habrá limitaciones financieras graves que limitarán en contra de la ejecución ordenada de los proyectos. La liberación rigurosamente controlada de los fondos presupuestarios resulta inevitable cuando la condicionalidad del FMI impone límites trimestrales (o incluso mensuales en algunos casos) de los gastos. Por supuesto, en principio, una vez que las asignaciones presupuestarias se aprueban y efectúan debidamente, la responsabilidad de ejecutar el presupuesto, junto con las facultades necesarias para hacerlo, debe recaer en el organismo sectorial. Sin embargo, para que esto sea compatible con los límites rígidos y estrictamente cumplidos de los gastos es necesario que este organismo disponga de la capacidad suficiente en materia de administración financiera. Esta es una cuestión a la que el Banco debería dedicar una atención mucho mayor. Pocos podrían negar que, salvo a corto plazo, el control central rígido es contraproducente, porque es imposible que los organismos centrales comprendan toda la gama y todos los detalles de las operaciones gubernamentales. Sin embargo, la mayor libertad de los organismos de ejecución tendría que ir acompañada de cierto grado de responsabilidad --no sólo en lo que se refiere a la ejecución y supervisión de los gastos sino también al logro de los resultados-- que actualmente pocos estarían en condiciones de asumir. La asistencia del Banco tiene que dirigirse a desarrollar la capacidad de la administración financiera sectorial para estimar y supervisar los gastos, realizar las tareas programadas sin sobrepasar los límites establecidos para los costos, y ayudar a los gobiernos a adoptar medidas para asegurar la responsabilidad.

61. Sin embargo, el logro de un flujo oportuno de fondos para la ejecución de los programas y proyectos específicos es sólo uno de los aspectos del control del gasto. Un requisito igualmente importante es el refuerzo de la capacidad de los ministerios de hacienda y de planificación para ejercer el control del gasto público en general; en verdad a corto plazo, dadas las graves limitaciones financieras con que funcionan la mayoría de los prestatarios, la atención debería concentrarse más en los organismos de hacienda y de planificación. A fin de minimizar los perjuicios, desde el punto de vista de los objetivos de desarrollo, que causan la insuficiencia de los ingresos y la austeridad financiera general es importante que la capacidad de control de los gastos se extienda más allá de la necesaria para hacer cumplir los límites globales, a fin de que incluya también la de influir en la composición de las erogaciones de acuerdo con las prioridades de desarrollo.

62. No obstante, es preciso reconocer que en muchos países incluso la primera de esas capacidades lamentablemente no existe. No es exagerado decir que el problema del control del gasto es habitualmente el más importante y difícil del ciclo presupuestario. Mientras que los procedimientos relativos a la preparación del presupuesto en sí se pueden mejorar, por lo menos marginalmente, sin tropezar con grandes obstáculos políticos, para establecer procedimientos sólidos de control de todas las erogaciones importantes casi siempre se requiere determinación política, capacidad administrativa y tiempo considerables. A fin de ayudar a los gobiernos en esta difícil tarea es necesario familiarizarse con los procedimientos vigentes y las "reglas del juego", tanto teóricas como prácticas, que los regulan. Entre los principales interrogantes que se deben contestar se incluyen los siguientes:

- a) ¿Cuántas categorías de gastos exigen procedimientos separados para la formulación de los compromisos y la emisión de las órdenes de pago y cuántos organismos diferentes están involucrados en esa tarea? Por ejemplo, en Zaire hay por lo menos ocho diferentes tramos de gastos (cuatro de los cuales suponen diferentes categorías de remuneración), cuyo control (los compromisos y los pagos) incumbe a la responsabilidad de 12 instituciones diferentes.
- b) ¿Qué porcentaje del total de compromisos controla el ministerio de hacienda? También en el caso de Zaire, el ministerio controla sólo un 30%, básicamente los relativos a los gastos de explotación de los ministerios de ejecución y la pequeña proporción de los gastos totales de capital financiada por el presupuesto del Gobierno central. Los compromisos relativos a los sueldos y salarios de la Presidencia, del personal militar y de las instituciones políticas financiadas por el Gobierno escapan totalmente al control del ministerio.
- c) ¿Cuántos presupuestos separados hay? En varios países, los compromisos son contraídos por instituciones semiautónomas sin participación alguna del ministerio de hacienda. No obstante, los gastos de operación de estas instituciones generalmente son financiados por el gobierno, a menudo mediante un anexo del presupuesto principal o de un documento presupuestario totalmente separado. En realidad, a veces no hay ningún documento previo y el Tesoro se encuentra con obligaciones de pago para las que no se ha hecho ninguna reserva de fondos.
- d) ¿Qué sistema se usa para ordenar y controlar los pagos reales? En algunos países los fondos asignados a determinados fines e incluso los recursos de donantes. Esto a menudo sucede debido a la falta de directrices o de un sistema de rendición de cuentas ex post.
- e) Aun cuando todos o la mayor parte de los pagos se efectúen a través del ministerio de hacienda, esto tal vez no implique que se controlen o se conozcan siquiera el monto o la composición de los desembolsos. A veces las órdenes de pago pueden servir simplemente para transferir las sumas asignadas (tal vez una proporción fija de

los compromisos anuales) al organismo de ejecución, que es el que determina cuánto se gasta y en qué. Esto se puede modificar parcialmente exigiendo el endoso por el ministerio de hacienda de todos los cheques que emitan los ministerios. Sin embargo, con ello no se resuelve el problema básico: el control de las órdenes de pago, aunque es importante, generalmente llega demasiado tarde porque ya se ha contraído una obligación que el gobierno no puede negarse a cumplir.

- f) ¿En qué medida las normas y procedimientos existentes, incluso si son adecuados en teoría, se soslayan en la práctica? Es inevitable que de cuando en cuando se ejerzan presiones políticas en un ministro de hacienda para que pase por alto los requisitos normales a fin de acelerar un pago o autorizar un gasto no incluidos en el presupuesto corriente o suplementario. Sin embargo, lo importante es saber si esto ocurre frecuentemente y con regularidad.
- g) También es importante evitar la tendencia contraria: a menudo, debido a que el marco institucional es tan débil y, en particular, a que el control ex ante del ministerio de hacienda sobre los compromisos es tan parcial, la única forma en que el ministerio puede controlar el volumen total del gasto es a través de las tácticas dilatorias: las solicitudes de órdenes de pago o de endosos se atascan dentro del sistema burocrático del ministerio, los cheques se emiten pero no se envían, etc. Este procedimiento, aunque se usa lógicamente como último recurso, es un medio muy ineficiente de controlar el gasto público que tiene consecuencias muy perjudiciales para los esfuerzos de desarrollo de los países. Involucra demoras en la ejecución de los proyectos y programas de desarrollo que pueden hacer reducir espectacularmente su tasa de rendimiento; distorsiona la estructura del gasto en favor de los sueldos y salarios, ya que éstos no se pueden demorar (excepto en casos extremos); socava la responsabilidad real del organismo de ejecución, y es muy vulnerable a las presiones políticas (un ministro influyente puede apelar a las autoridades superiores por encima del ministro de hacienda para financiar actividades de su preferencia en perjuicio de los proyectos de desarrollo).

63. A fin de resolver estos problemas a mediano plazo, es necesario reconocer el aspecto político de la cuestión. En primer lugar, en los estudios y en los informes del personal del Banco se debe expresar a las autoridades que el control presupuestario es débil porque las normas y reglamentaciones vigentes son inadecuadas o porque, si son adecuadas, se pasan por alto regularmente y frecuentemente. En este último caso, se debe señalar a las claras que éste es un mal precedente que puede convertirse en una tendencia de toda la administración a hacer caso omiso de las leyes, normas y reglamentaciones o a interpretarlas arbitrariamente. Aunque la formulación del presupuesto es tanto o más un proceso político de negociación que un proceso técnico, se debe ayudar a los gobiernos a reconocer que una vez que el presupuesto ha sido formulado y aprobado oficialmente, sus objetivos quedarán frustrados si en cualquier momento se puede alterar la asignación convenida de recursos o se pueden sobrepasar los límites de los

gastos. Naturalmente, hay que actuar con flexibilidad y sensibilidad ante los cambios de las necesidades, pero los mecanismos y procedimientos que sean necesarios para examinar y responder a esos cambios se deben detallar claramente y no se deben soslayar.

Sistemas más eficaces de información para la administración financiera

64. Una vez que los gobiernos aceptan los principios mencionados anteriormente como punto de partida, el paso siguiente sería instaurar procedimientos para mejorar el control central del gasto. Lo más importante de dichos procedimientos y el requisito previo para una reforma más profunda, es contar con un sistema de contabilidad público que proporcione la información oportuna, regular, detallada y exacta que se necesita para poder seguir y evaluar los gastos. Este sistema casi siempre requiere que se aplique métodos de procedimiento electrónico de datos, puesto que no es probable que se pueda abordar con métodos manuales el tamaño y la complejidad de un sistema moderno de contabilidad pública. La instalación de equipos electrónicos para tratar los datos no debe, sin embargo, considerarse sustituto de las reformas institucionales y de procedimiento que son necesarias para permitir que un sistema contable, cualquiera sea su complejidad técnica, funcione como es debido. Entre las condiciones que han de cumplirse para lograr el éxito se hallan las siguientes: a) presupuestos detallados para todos los departamentos, instituciones y organismos gubernamentales (incluidas las fuerzas armadas y la presidencia); b) archivos actualizados sobre el personal existente y organigramas detallados de cada organismo 24/; c) un sistema adecuado de notificación y exámenes para seguir los gastos de todos los organismos gubernamentales que dependen del presupuesto central; d) procedimientos adecuados para asegurar la debida inspección de los pagos; e) responsabilidades claramente establecidas para los departamentos y su personal; f) una clasificación de las partidas principales de ingresos y gastos que concuerde con una estructura contable más simple, y g) personal adecuadamente capacitado que reciba incentivo suficiente para permanecer en la administración pública. 25/

65. Unas cuantas reglas sencillas más que intensificarán las posibilidades de implantar con éxito mejores sistemas de información para la administración son las siguientes: 26/ a) mantener el sistema tan sencillo como sea posible; b) todos los actores principales, tanto en los organismos de hacienda y planificación como en los sectoriales, deben comprender el sistema y hacer un aporte eficaz a su diseño y mejoramiento; c) identificar en una etapa temprana qué puede hacerse considerando las limitaciones a corto plazo de personal y ordenar el equipo de conformidad; b) aplicar el sistema con la mayor flexibilidad posible puesto que es difícil, si no imposible, anticipar con precisión dónde serán probablemente más útiles los sistemas nuevos (es posible por los tanto que hacer un estudio de factibilidad detallado sea un derroche de tiempo y dinero, por lo menos hasta que se hayan terminado varios proyectos piloto); e) capacitar y readiestrar a un número de personas mayor del que parezca necesario para hacer frente a las probables pérdidas de empleados que pasan al sector privado; f) centrar la capacitación en las cosas esenciales, no en la tecnología; g) compartir al máximo los beneficios

del nuevo sistema, especialmente el mayor volumen de información (ojalá) pertinente y por cierto con todos los actores principales cuyo desempeño pueda mejorar por tener dicha información, y h) comenzar con los ministerios de hacienda y planificación (especialmente el primero): los ministerios sectoriales a menudo tienen sus fuentes propias de financiamiento de donantes lo que puede complicar posteriores intentos de lograr que los subsistemas sean congruentes.

66. Sólo cuando se haya establecido en realidad un sistema de control central que funcione razonablemente bien tendrá sentido considerar principios más amplios de planificación y presupuestación, como gastos orientados a objetivos o una mayor autonomía y responsabilidad de los organismos sectoriales. Un sistema de control del gasto que funcione bien debe permitir lo siguiente: a) mayor flexibilidad de los ministerios de ejecución en la reasignación de los recursos para mantener actividades básicas y apoyar objetivos esenciales 27/; b) concentración de recursos escasos en la prestación de servicios esenciales que son fundamentales para la recuperación económica y el perfeccionamiento de los recursos humanos.

Cómo abordar la incertidumbre

67. Quizás la tarea más difícil a que se enfrentan los gobiernos que desean mejorar la gestión del gasto público sea tratar de superar las incertidumbres inherentes a todas las actividades de presupuestación y planificación. Las técnicas de presupuestación no están concebidas adecuadamente para hacer frente a la incertidumbre; de hecho, se puede decir que mejoran cuando hay estabilidad. Como señala muy apropiadamente Naomi Caiden 28/ "la presupuestación resulta óptima cuando los ajustes que han de efectuarse de un año al siguiente son marginales, cuando es posible comprometer recursos en firme antes de efectuar gastos, cuando el pasado reciente sirve de buena guía del futuro inmediato y cuando los resultados pueden evaluarse fácil y prontamente". Esto es muy diferente de la realidad a que se enfrentan los encargados de las políticas en la mayoría de los países en desarrollo, especialmente aquéllos en que los ingresos fiscales dependen bastante de los impuestos a la exportación de productos básicos y en los que la programación de inversiones públicas depende de un incierto financiamiento externo. Incluso en países con economías que no dependen tanto del exterior, las vicisitudes de un ambiente cada vez más inestable hacen riesgosos los pronósticos. Las estimaciones de la disponibilidad de recursos y las asignaciones presupuestarias pueden exigir frecuentes reajustes en el curso del ejercicio económico. Mantener una asignación racional de los recursos en dichas circunstancias es una tarea enormemente difícil, que exige mucho no solamente de las personas que se ocupan de la formulación de las políticas a un alto nivel, sino también de las instituciones y procedimientos que intervienen en cuanto a flexibilidad.

68. Sin embargo, la incertidumbre acerca de ingresos es sólo una de las causas de la imposibilidad de predecir en la presupuestación. El crecimiento del sector público, tanto en tamaño como en complejidad, ha hecho mucho más difícil predecir los niveles y asignaciones de los gastos. Las capacidades institucionales y administrativas no se han mantenido al ritmo de este crecimiento. Aun dentro de la perspectiva de corto plazo del ejercicio

económico se subestima el costo de los programas, a los que se les acaban los fondos y requieren asignaciones complementarias. ^{29/} Puesto que los recursos son finitos, esto significa que se cuenta con menos para otras actividades programadas. Estas dificultades son aún más agudas para la creciente proporción de actividades que deben programarse en forma multianual más bien que anual. Estos programas a menudo no obtienen los compromisos de fondos estables y a largo plazo que necesitan. En una atmósfera de crisis fiscal semipermanente, los ministerios de hacienda y planificación centralizan los procedimientos de control y los hacen más estrictos y son reuentes a comprometer fondos por períodos superiores al mínimo legalmente permitido. Las autoridades que administran los programas a más largo plazo no pueden, por lo tanto, planear con la seguridad de que al final de cada año presupuestario no habrá perjudiciales reducciones e incluso un recorte de los fondos. Por otra parte, los gobiernos enfrentados a la incertidumbre intentan hacer demasiadas cosas demasiado rápido. No se gastan las asignaciones y se acumulan fuertes saldos hacia fines del ejercicio, lo que puede conducir al "gasto producido por el pánico" si los organismos temen que los saldos tendrán como consecuencia una menor asignación en el próximo presupuesto.

69. Los últimos adelantos en materia de presupuestación y planificación del gasto ofrecen poco a los gobiernos que tratan de hacer frente a la incertidumbre. Se busca refugio a menudo tras las propuestas de trascendentes reformas globales (véase la próxima sección) cuando un enfoque más modesto y parcial tendría mayor pertinencia práctica. Sin embargo, aun en este caso, hay pocos paliativos a corto plazo. A plazo más largo, los gobiernos pueden estar mejor equipados para enfrentarse a la incertidumbre presupuestaria por medio de lo siguiente:

- a) un uso juicioso de los análisis de sensibilidad y de distintas hipótesis en materia de ingresos y gastos;
- b) aprovechamiento del análisis comparativo y las experiencias de otros gobiernos y el sector privado;
- c) la adopción de lapsos diferentes que reflejen la variada índole de los programas;
- d) mucho mayor hincapié en la etapa de ejecución del proceso presupuestario (la mayor parte de los análisis y propuestas de reformas se concentran en la etapa de preparación) en lo que se refiere a la planificación de los procesos de ejecución presupuestaria, examinando el estudio de la forma en que trabajan los funcionarios con los presupuestos durante el año, la adopción de medidas adecuadas para asegurar el flujo de fondos en períodos críticos, el establecimiento de programas de desembolso al ritmo que más les convenga y la introducción de un sistema de incentivos para el cumplimiento de los mandatos presupuestarios;

- e) mayor uso de nuevas técnicas de contabilidad y de elaboración electrónica de datos para comparar, seguir y evaluar los gastos con miras a alcanzar una mayor descentralización y una rendición de cuentas más eficaz al nivel de los organismos sectoriales, y
- f) mayor dependencia de la programación financiera a mediano plazo con la adecuada asignación para el caso de déficit de los recursos previstos y una vinculación más estrecha entre los ingresos y la planificación de los gastos.

70. Botswana presenta un ejemplo interesante de cómo hacer frente a las incertidumbres en materia de ingresos. El Gobierno depende mucho del comercio y de los ingresos relacionados con los productos básicos; los derechos de aduana y los derechos de mineraje representan casi las tres cuartas partes del total de ingresos (excluidas las donaciones para desarrollo). Por lo tanto, el Sexto Plan de Desarrollo del país incluye cuatro hipótesis presupuestarias. El caso básico es el más optimista tanto desde el punto de vista del gasto (supone el fin de la sequía que entonces aquejaba al país) como de los ingresos (aumento de las exportaciones de minerales y de los empréstitos externos por sobre los niveles históricos). 30/ Las otras tres hipótesis se concibieron para determinar si las medidas que se adoptaron (sea en materia de ingresos o reducciones y reasignaciones de los gastos) serían necesarias en condiciones menos favorables. Supusieron, respectivamente, mayores gastos para el alivio de la sequía, ingresos menores en concepto de exportaciones de diamantes y menos fondos de ayuda externa. El modelo usado podría también predecir los efectos de la ocurrencia simultánea de los tres fenómenos aunque esta hipótesis de "desastre" no se publicó en el Plan Nacional de Desarrollo. El enfoque adoptado por el Gobierno fue sumamente útil, no sólo para predecir los efectos macroeconómicos de los menores ingresos sino también para preparar a las autoridades a afrontar eventualidades con respuestas bien pensadas en materia de políticas.

71. Sin embargo, antes de intentar aplicar esta metodología en otra parte, es importante observar que, en Botswana, forma parte de un sistema de planificación y presupuestación que funciona muy bien, con instituciones y procedimientos que causarían envidia en algunos países desarrollados y con mayor razón en muchos en desarrollo. Entre sus atributos principales se hallan los siguientes: a) proyecciones macroeconómicas bien preparadas que sirven de puntual al plan, usando un modelo adaptado a las necesidades y características del país; b) un cabal proceso de preparación del Plan Nacional de Desarrollo y presupuesto anual, con participación en cada nivel del proceso de cada ministerio y organismo de ejecución; c) un sistema de planificación de los recursos humanos y proyecciones del crecimiento de la población destinados a servir de guía para los gastos en los sectores sociales así como para la dimensión y sueldos de la administración pública; d) un programa de inversiones públicas cuidadosamente elaborado, que utiliza (donde es adecuado) técnicas de evaluación de proyectos y que elige proyectos según las prioridades nacionales de desarrollo, y e) consecuencias en materia de costos ordinarios para los gastos de capital que se han calculado y tenido en cuenta explícitamente. En breve, el sistema posee muchos de los atributos

del "modelo" de planificación financiera a mediano plazo analizado en el párrafo 18 de este documento. Los llamados puntos débiles descritos en el informe del Banco y las recomendaciones para abordarlos podrían casi describirse como "afinamiento". Si no están establecidas por lo menos en grado considerable, estas características fundamentales, la aplicación de las técnicas de modelos para enfrentarse a la incertidumbre fiscal será de limitada utilidad.

Reforma presupuestaria amplia

72. La índole generalizada de las deficiencias en todo el sistema presupuestario ha persuadido a algunos gobiernos y observadores de que los procedimientos tradicionales no son muy prometedores en cuanto a permitir que los presupuestos cumplan sus funciones como instrumento de política económica en el sentido más amplio. Esto ha hecho que tanto los países industrializados como aquéllos en desarrollo procuraran adoptar reformas en gran escala del proceso presupuestario, en pos de una definición más clara de los objetivos y del rendimiento previsto de las asignaciones presupuestarias, un marco multianual que muestre los costos y resultados previstos y un sistema de evaluación para incorporar la información en presupuestos posteriores. Estos objetivos son comunes a varios métodos nuevos que han sido adoptados en los últimos decenios, entre ellos el sistema de planificación, programación y presupuestación (SPPP), la racionalización de la elección presupuestaria y la presupuestación a partir de cero.

73. El SPPP es un refinamiento del concepto de presupuesto por funciones que se adoptó parcialmente en los Estados Unidos ya en 1912. Este último, además de introducir el concepto de objetivos, incorporó la clasificación de gastos por programas y actividad. Los proponentes de este sistema querían ir aún más lejos agregando las nociones de necesidad y eficiencia con el objetivo de cuantificar tanto como fuera posible la medida en que se habían cumplido los objetivos elegidos con los medios utilizados. Además, el SPPP tiene una dimensión multianual que debería facilitar la vinculación entre el proceso de planificación y la presupuestación.

74. La presentación diagramática de un SPPP típico se resume en el Gráfico 1. 31/ Hay tres fases básicas conforme al nombre del método: planificación, programación y presupuestación. La fase de planificación busca identificar, mediante estudios, las necesidades presentes y futuras (objetivos) y evaluar las diferentes soluciones posibles con miras a seleccionar la óptima. En esta fase las técnicas de análisis de sistemas encuentran su pleno aprovechamiento. La fase de programación toma las propuestas de la fase de planificación y las integra en programas, que deben ser no sólo internamente coherentes y conformarse entre sí sino que además deben formar una jerarquía de prioridades. Esta tendría forma de pirámide con la categoría de programas y subprogramas de máximo grado de prioridad en la cima. Las decisiones concernientes a las categorías, programas y medidas se adoptarían en niveles diferentes de la jerarquía política. El establecimiento de prioridades amplias (categorías de programas) relativas a las políticas de salud, de agricultura, etc. sería una responsabilidad de gabinete, en tanto que la optimización de cada uno de los programas correspondería a los ministerios sectoriales. Los programas serían

multianuales e indicarían su costo total y los cronogramas correspondientes. Todos los años se revisaría y pondría al día cada uno de ellos a la luz de la experiencia y se lo volvería a proyectar. La tercera fase, la de presupuestación, es la transformación de cada programa multianual en un conjunto de medidas anuales específicas, y determina quién hace qué y con qué recursos. Inevitablemente, ésta es la etapa más difícil del proceso. La estructura orgánica de la administración presupuestaria es diferente de la que implica un enfoque de programación y no puede alterarse fácilmente. Aún más, deben resolverse en esta etapa problemas como la distribución entre los programas de los gastos que no son directamente imputables (como los salarios, por ejemplo). Finalmente, el sistema proporciona los medios para controlar y hacer una evaluación post hoc de los resultados que proporcionarán la información que se usará en las fases de planificación y programación.

75. La racionalización de la elección presupuestaria, adoptada en Francia, es muy semejante al sistema de planificación y programación presupuestaria, en el que se inspiró. Las diferencias entre las experiencias francesa y norteamericana, si bien importantes, son más de ejecución que de sustancia. Ambos experimentos se intentaron inicialmente en un ámbito de aumento de los recursos y rápido crecimiento económico. La tercera variante, presupuestación a partir de cero, usa esencialmente las mismas técnicas pero las adapta a un ambiente más austero de ingresos reales inestables e incluso en disminución. Como lo indica su título, este método parte del supuesto básico de que el hecho de que una actividad dada haya contado con recursos anteriormente no le da derecho en forma automática a una renovación constante de los mismos. Todas las actividades, salvo en algunos casos las que forman parte de un programa continuo y ya aprobado, deben partir del supuesto de que tienen que planificarse y justificarse totalmente a partir de cero.

76. Las reformas presupuestarias en todo el ámbito del sistema han generado mucha controversia. En especial, la implantación y operación de un SPPP completo no se ha logrado plenamente incluso en los avanzados sistemas gubernamentales de algunos países industrializados. Han resultado ser empresas prolongadas y administrativamente complejas que exigen extensas revisiones de los sistemas tradicionales de contabilidad y de los hábitos institucionales. En algunos casos, por ejemplo en los Estados Unidos, no se dio suficiente importancia a la necesidad de hacerlas compatibles con el proceso político y se hizo demasiado hincapié en consideraciones técnicas. Sin embargo, lejos están de ser esfuerzos vanos, y los experimentos tanto en los países industrializados como en los en desarrollo ofrecen una multitud de enseñanzas para estos últimos cuando estudian la posibilidad de embarcarse en actividades semejantes. En el Anexo III aparece un examen más detallado de los escollos que hubo que enfrentar en los Estados Unidos y Bélgica cuando se adoptó el SPPP; de la implantación lenta pero no totalmente desalentadora del sistema de racionalización de la elección presupuestaria en Francia, y de la experiencia de los Países Bajos que recurrieron a un enfoque más gradual y descentralizado. Para complementar este análisis, se describen dos ejemplos recientes de reforma presupuestaria en los países en desarrollo: el presupuesto multianual en Kenya, refinado por medio de la adopción en 1985 del programa de racionalización presupuestaria, y el plan nacional del gasto público de Papua Nueva Guinea, adoptado en 1979.

77. En términos generales, parecería haber dos grupos de razones para explicar el hecho de que los esfuerzos de reforma, aun en los países que han logrado mayores éxitos, no hayan estado a la altura de las expectativas iniciales. En primer lugar, no se hizo plenamente explícita desde el comienzo la complejidad inherente de los nuevos métodos. Esto impidió la preparación adecuada del mecanismo y los procedimientos de planificación, el sistema de contabilidad y las necesidades en materia de elaboración electrónica de datos, lo que a su vez hizo que en muchos casos se saliera del paso a duras penas y se improvisara y en consecuencia fue más lenta la instalación del nuevo sistema y se redujo su credibilidad en el ámbito burocrático. En segundo lugar, como se indicó anteriormente, se hizo demasiado hincapié en los aspectos técnicos a costa de la dimensión política.

78. Puesto que el proceso presupuestario es, en esencia, una negociación política, debería resultar obvio que las consecuencias políticas de una reforma importante deben tomarse en cuenta plena y explícitamente. Sin embargo, rara vez o nunca ocurre así. La propia índole del debate político que rodea al presupuesto sufre profundos cambios como resultado de la adopción de los métodos de programación. La aprobación de un presupuesto tradicional en la forma usual de votos y partidas presupuestarias es muy diferente de la de un presupuesto por programas con objetivos cuantificados. Para que los políticos se sientan seguros al rechazar o aprobar una partida presupuestaria, es importante que tengan acceso a la misma información que tuvieron los que han preparado el programa. Esto es difícil de lograr en el caso de programas refinados y complejos. Por ejemplo, en Francia pocos ministros o legisladores tienen el tiempo o el deseo de leer y absorber el extenso y detallado material que se pone a su disposición en los anexos de los presupuestos por programas. Aún más, los políticos están conscientes de que las consecuencias probables de sus decisiones de aprobar o rechazar una solicitud de gasto serán mucho más transparentes si los costos y objetivos están claramente identificados y cuantificados, lo que no es de manera alguna necesariamente conveniente para ellos. 32/

79. En casi todos los países, el presupuesto está estrictamente reglamentado por un conjunto complejo de leyes que regulan no solamente su estructura sino los medios de presentación, aprobación y ejecución. La adopción de nuevos métodos los ignora y esto supone un peligro. Los tipos de reformas analizados aquí requieren cambios fundamentales en la legislación presupuestaria. Por ejemplo, en la mayoría de los casos la ley venera el principio de presupuestación anual; los presupuestos por programas, en contraste, entrañan un marco multianual. El resultado de esta dicotomía es que en ninguno de los casos examinados el presupuesto por programas tiene fuerza de ley. Esto refuerza inevitablemente la tendencia a considerarlo como una actividad complementaria algo alejada del lugar donde se adoptan las decisiones "reales".

80. Institucionalmente, es casi seguro que un sistema presupuestario reformado chocará con una estructura y costumbres administrativas en gran parte incompatibles con él. O las instituciones se adaptan al nuevo método o el nuevo método será adaptado a la fuerza a la estructura institucional para quedar a la larga "neutralizado" o incluso ser rechazado. Las experiencias

descritas en el Anexo I indican que esto último es mucho más común que lo anterior. Impedir o al menos mitigar esto exige un esfuerzo considerable, previsión y gastos que deben reconocerse explícitamente desde el comienzo. En primer lugar, hay necesidad de conseguir apoyo para el cambio a un nivel básico dentro de la administración. La imposición del cambio desde arriba por orden ejecutiva es casi siempre funesta. Los nuevos métodos deben adoptarse gradualmente como prueba piloto en ministerios cuidadosamente seleccionados que estén dispuestos a ser usados como conejillos de indias. Debe diseminarse entre los presuntos afectados la mayor cantidad posible de información sobre el nuevo sistema y sus objetivos generales. En especial, debe explicarse el papel de los "intrusos" (expertos y analistas) para reducir la sensación de inseguridad e irritación. En segundo lugar, debe reconocerse que se tratará de un proceso costoso, aunque productivo. Por lo menos deberán atenderse tres nuevas categorías de costos: información, capacitación y equipo. La profundidad y alcance de los datos necesarios para la presupuestación por programas es enormemente superior a la que requiere una actividad presupuestaria normal y deben tenerse en cuenta los recursos humanos y financieros que entraña. Del mismo modo, la capacitación no debe considerarse simplemente una actividad teórica que consiste en instruir a los operadores del nuevo método. Más bien, el gobierno debe recurrir a todas las fuentes de conocimientos, tanto nacionales como internacionales, organizar seminarios, publicar artículos y llevar a cabo seminarios experimentales en que se haga sentir a los participantes que son pioneros en un nuevo proceso. La capacitación debe considerarse un proceso continuo de aprendizaje por la práctica. Debe también reconocerse que la presupuestación por programas es imposible si tanto los ministerios de planificación y hacienda como los sectoriales no tienen un pleno acceso a los medios electrónicos para el tratamiento de los datos. Los costos totales de equipamiento y capacitación deben también estimarse en un proyecto piloto.

81. En tercer lugar, si bien se debe evitar que estos ministerios establezcan los dictados, es importante formar una unidad cabalmente profesional, probablemente en el ministerio de hacienda, que esté a cargo de la coordinación y orientación de las actividades de reforma. Esta unidad debe tener el respaldo pleno de las autoridades políticas superiores, estar a cargo de la divulgación de información, manuales, etc., y asesorar a los ministerios respecto de la obtención de apoyo externo adecuado. Sin embargo, la decisión de contratar o no a expertos externos y de asignar recursos a las actividades de reforma debe ser responsabilidad del ministerio de ejecución.

82. En cuarto lugar, debe reconocerse que el proceso de reforma, para tener éxito, debe ser gradual y pasar de los ministerios piloto a los otros sólo a medida que éstos estén cabalmente preparados. Reformas parciales como el uso de las técnicas de costos-beneficios y la preparación de estrategias sectoriales, podrían preceder a la reforma integral. Es digno de mención al respecto el hecho de que los Países Bajos, que tienen quizás la experiencia más alentadora en cuanto a reformas presupuestarias en gran escala, han estado analizando y debatiendo nuevos métodos desde 1950; en 1986 la presupuestación por programas se había ampliado para cubrir cerca del 40% de los gastos.

83. En quinto lugar, los procedimientos deben mantenerse tan sencillos como sea posible y deben concordar con la disponibilidad de recursos humanos idóneos. Por ejemplo, tratar de someter todas las partidas detalladas a un procedimiento de presupuestación multianual o la gama total de actividades oficiales a un enfoque de programación será poco práctico en la mayoría de los países, sean industrializados o en desarrollo. Como lo demuestra la experiencia de Kenya, cuando no se logra ser selectivo se puede perjudicar rápidamente la reforma. Por otra parte, aun si se es selectivo, los países en desarrollo deben evitar el error de Papua Nueva Guinea, donde el nuevo método se limitó a actividades que podrían considerarse marginales. Un buen punto de partida podría ser la adopción de técnicas de costos-beneficios, presupuestación multianual y presupuestación por funciones a aquellos ministerios a los que les corresponde la parte más importante del programa básico de inversiones, concentrándose inicialmente en los gastos, tanto de capital como ordinarios, que estén vinculados al programa básico.

84. Finalmente, el exceso de ambición es altamente contraproducente en este terreno, y es importante evitar el tratar de reemplazar con rapidez el sistema tradicional en su totalidad por un enfoque totalmente nuevo. Esto inevitablemente provocará resistencia en todos los niveles de las instituciones públicas y a la larga resultará decepcionante. Más bien, los países en desarrollo deben recordar que hay muchas características de un enfoque de presupuestación por programas que son útiles, de hecho fundamentales, si se quiere establecer un vínculo adecuado entre la planificación y la presupuestación y convertir al presupuesto en un eficaz mecanismo. Existe, por ejemplo, el principio básico de que los objetivos gubernamentales deben estar claramente especificados, de manera tan cuantificable como sea posible, y que las categorías presupuestarias se deben reclasificar a fin de permitir hacer un seguimiento más eficaz de marcha hacia el logro de esos objetivos. Existe también el principio de que las decisiones importantes en materia de inversiones, junto con sus consecuencias en materia de gasto corriente, deben examinarse minuciosamente en forma objetiva y someterse a un análisis de costos-beneficios. Por lo tanto, al mismo tiempo que se reconoce que las experiencias descritas en el Anexo III ilustran los límites de la reforma presupuestaria y sus restricciones, y que pocos argumentarían en favor de la importación e instalación en gran escala de sistemas nuevos en los países en desarrollo, es importante de todos modos evitar que el enfoque de presupuesto por programas se rechace sin reflexionar. Aplicado en forma minuciosa y selectiva, tiene mucho que ofrecer a los gobiernos de los países en desarrollo que ansían mejorar la asignación de los recursos públicos.

NOTAS

1/ Aún no se han presentado al Directorio Ejecutivo proyectos de préstamos o créditos específicos para la reforma del gasto público, aunque se están comenzando a preparar algunas posibles operaciones.

2/ Sin embargo, véase el Anexo III para un análisis parcial del proyecto de reforma administrativa de Jamaica.

3/ Sólo en el ejercicio económico de 1985, se emplearon 51 semanas-personal en Zambia, con otras 28 planificadas para los próximos dos ejercicios. Esto no incluye el considerable tiempo dedicado a estos problemas en el contexto de misiones económicas, preparación de reuniones de Grupo Consultivo y el diálogo más general sobre políticas y sectores.

4/ El análisis en esta sección se basa en el trabajo realizado por Ramgopal Agarwala en la preparación de Informe sobre el Desarrollo Mundial 1983 y posteriores publicaciones. Gran parte también se resume en el Documento de Trabajo No. 576 del mismo autor "Planning in Developing Countries: Lessons of Experience".

5/ En los cuales, sin embargo, se aplican mucho y en forma ad hoc varios otros instrumentos de carácter intervencionista, por ejemplo, los controles de precios.

6/ Dentro de lo que vino a llamarse el concepto "estructuralista" del desarrollo.

7/ Un ejemplo adecuado lo constituyen las empresas públicas de la mayoría de los países de Africa al Sur del Sahara. Véase de J. Nellis: "Public Enterprises in Sub-Saharan Africa", Documento para discusión del Banco Mundial, No. 1, 1986.

8/ Por ejemplo, en Chile y, por lo menos hasta poco tiempo atrás, en Panamá.

9/ Algunos ya abordan varias de estas cuestiones. No obstante, como se señaló antes, varía considerablemente la forma en que el Banco los trata y hay una notoria falta de enfoque sistemático.

10/ Capítulo sobre programas de inversiones públicas en "Investing in Development: Lessons of World Bank Experience", por Warren C. Baum y Stokes M. Tolbert, Oxford University Press, 1985.

11/ Un "marco de comparación" proporciona referencias cruzadas entre, por ejemplo, dos presupuestos que usan dos sistemas diferentes de clasificación. La forma más común consiste en una matriz que ayuda al lector a determinar si una partida (o la porción de una partida que se ha de financiar durante el año en cuestión) del presupuesto de planificación multianual puede hallarse en el presupuesto anual presentado a la legislatura.

12/ Para un examen más completo sobre la influencia de las diferentes tradiciones presupuestarias, véase A. Premchand: "Government Budgeting and Expenditure Control", publicación del FMI, 1983.

13/ La preparación del presupuesto comprende por lo menos nueve procesos separados, cada uno de los cuales exige un volumen considerable de recursos institucionales y humanos, a saber: i) la preparación de

estimaciones y directrices presupuestarias por los ministerios de hacienda y planificación; ii) la preparación de estimaciones de ingresos y gastos por los ministerios y organismos de ejecución; iii) el análisis de la consolidación de las propuestas de los organismos por los ministerios competentes; iv) la presentación de las solicitudes de los ministerios a los organismos de hacienda y planificación; y v) las negociaciones entre estos organismos y los ministerios de ejecución; vi) la preparación del proyecto del presupuesto; vii) la aprobación del proyecto de presupuesto por el gabinete; viii) la comunicación de las modificaciones introducidas por el gabinete, y ix) la preparación del presupuesto definitivo y su presentación a la legislatura (para un examen más a fondo, véase el Anexo IV).

14/ "Public Finance in Egypt", por S. Ahmed, documento de trabajo del personal, 1984.

15/ Esto no se debe considerar necesariamente beneficioso, ya que puede limitar la autonomía y la responsabilidad de la administración empresarial.

16/ Los gastos de "capital" de defensa son básicamente gastos de consumo y, por lo tanto, se deben colocar por encima de los gastos de ejecución.

17/ Es útil separar los gastos discrecionales de los no discrecionales. Los primeros incluirían no sólo los gastos de capital en sí, sino también los gastos ordinarios distintos, por ejemplo, de las obligaciones por concepto del servicio de la deuda y (por lo menos a corto plazo) la masa salarial de la administración pública.

18/ Para un examen más amplio de estas cuestiones, véase A. Premchand, op. cit.

19/ La mayoría de estas medidas han sido sugeridas por el Banco en sus diálogos con los gobiernos en lo concerniente a las reformas de los mecanismos institucionales para la supervisión y evaluación del desempeño de las empresas estatales. Véase especialmente M. Shirley: "Managing State-Owned Enterprises", documento de trabajo del personal No. 577, 1983.

20/ Si estas facultades se ejercen o no en forma apropiada es otra cuestión.

21/ Nimrod Raphaeli, jacque Roumani y A.C. Mackellar: "Public Sector Management in Botswana: Lessons in Pragmatism", documento de trabajo del personal No. 709, 1984.

22/ Este problema de los "costos ordinarios" ha sido examinado a fondo por Peter Heller en el documento titulado "The Problem of Recurring Costs in the Budgetary and Planning Process" (1982). Propone un resumen pro forma de los proyectos, que se usaría para extrapolar las necesidades de gastos corrientes conexos o bien para calcular los coeficientes sectoriales sobre la base de los datos originales. Las misiones del Banco han hecho varios exámenes superficiales y unos pocos detallados de esos coeficientes y han comprobado que en general son inestables. Sin embargo, sería útil que el Banco estudiara más minuciosamente esta cuestión.

23/ En la práctica esto rara vez se logra, aunque algunos países, como la India y, más recientemente, Tailandia, han preparado documentos que permiten comparar las partidas del programa y las del presupuesto.

24/ Para un análisis de las dificultades que entraña la planificación de los recursos humanos en el sector público, véase B. Number: "Public Sector Pay and Employment Policy Issues in Bank Lending: An Interim Review of Experience". Documento de trabajo, informe sobre los resultados del proyecto (de próxima publicación).

25/ En Kenya se determinó recientemente que casi todas las encuestas estadísticas preparadas por el centro de computación del Gobierno podrían haberse hecho con mayor rapidez en forma manual. La raíz del problema fue que no se llenaban los cargos vacantes de programadores y analistas de sistemas debido a mejores perspectivas de trabajo en el sector privado. (Véase Clay G. Wescott: "Building Information Management Systems for Developing Countries", documento presentado en una conferencia sobre los aspectos relativos a las políticas en cuanto a microcomputación en los países en desarrollo, National Research Council, Washington D.C., enero de 1988.

26/ Wescott: op. cit.

27/ Una de las consecuencias y características de un sistema de control inadecuado es que la reasignación de los gastos, especialmente cuando se trata de gastos de personal, puede ser ejecutada solamente por los organismos de hacienda y planificación; esto reduce la flexibilidad e impide que se lleve a cabo.

28/ Naomi Caiden: "Public Budgetin amidst Uncertainty and Instability", en "Public Budgeting and Finance", Washington D.C., primavera , 1980.

29/ Los presupuestos complementarios son en sí mismos una fuente común de abuso del sistema. En Zambia, por ejemplo, a esto se suma, intensificando los perjuicios, la dispersión de la facultad para efectuar gastos. El Banco Central mantiene una "cuenta de revalorización" de la cual se hacen automáticamente los pagos, sin tomar en consideración si se dio autorización en el presupuesto. En efecto, esto permite que los ministerios de ejecución sobregiren sus cuentas e inicien nuevos proyectos sin la aprobación del Ministerio de Hacienda, y la facultad retroactiva se otorga a través del presupuesto complementario. Los resultados son lo que podría predecirse: en 1986, el presupuesto complementario fue casi igual al presupuesto de operación original, produciendo un fuerte déficit global.

30/ Aunque resulta interesante observar, al pasar, que en el informe del Banco se consideraron algo conservadoras las proyecciones de ingresos aun en el caso básico, debido principalmente a supuestos diferentes en materia de tipos de cambio.

31/ Para un tratamiento más completo, véase A. Premchand: "Restructuring Budgeting Systems in Developing Countries: Relevance of the PPBS Systems" (1977) y L. Garamfalvi: "La réforme Budgetaire: Quelques Experiences Recentes" documento presentado en un seminario sobre control de presupuestos y gastos del FMI en 1984.

32/ En un extremo, la asignación presupuestaria "tradicional" puede considerarse integralmente como un proceso político, consecuencia de negociaciones entre las partes interesadas, cuyos resultados reflejan el poder relativo de cada una. En este extremo, no sólo no hay mecanismo de mercado en el sentido económico, y por lo tanto tampoco "precios" para los insumos y productos, sino que además la introducción de dichos "precios" podría ser considerada por los políticos, en el mejor de los casos, innecesaria y, en el peor de los casos, amenazadora.

ANEXO I

**GESTION DEL GASTO PUBLICO:
LISTA DE INTERROGANTES CONCERNIENTES A LAS INSTITUCIONES 1/**1. Marco macroeconómico

- 1.1 ¿Se analizan y proyectan sistemáticamente las variables macroeconómicas que repercuten en la planificación del gasto público y, de ser así, se toman seriamente estos estudios a un alto nivel político?
- 1.2 ¿Qué instituciones son responsables de producir evaluaciones y pronósticos? ¿Cuáles son sus problemas de personal y de información?
- 1.3 ¿Con qué frecuencia se lleva a cabo la evaluación? ¿Cuál es el procedimiento para actualizarla?
- 1.4 ¿Qué formato se sigue en las evaluaciones (por ejemplo, el de un plan a mediano plazo, de un modelo de pronósticos de un informe económico anual)?
- 1.5 ¿Cuál es el vínculo, formalmente y en la práctica, entre estas evaluaciones y la preparación de programas de inversión y presupuestos?
- 1.6 ¿Cuál es el alcance y la calidad del material de apoyo que proporcionan los encargados de los gastos de planificación y administración (tasas de crecimiento por sector, necesidades de inversión y de ahorro, tasa prevista de inflación, fluctuación de los tipos de cambio, etc.)?
- 1.7 ¿Produce cada organismo sus propios supuestos macroeconómicos con las consiguientes incongruencias?
- 1.8 ¿Cuál es el grado de intercambio de información entre la planificación del gasto y las evaluaciones económicas? ¿Hay reuniones regulares para examinar este punto? ¿Asisten a ellas los pronosticadores? ¿Qué grado de confiabilidad ha tenido su asesoramiento en el pasado? ¿Se proporciona a los gobiernos la información necesaria para que reaccionen racionalmente ante las conmociones?

2. Programación de las inversiones y preparación de proyectos

- 2.1 ¿Hasta qué punto se pueden atribuir a deficiencias institucionales los problemas asociados con el programa de inversiones?
- 2.2 ¿Hay función de planificación? ¿Se halla adecuadamente coordinada o está fregmentada en varias instituciones?
- 2.3 ¿Por qué existe fragmentación (factores históricos, el proceso de injertar instituciones "modernas" en estructuras tradicionales, decisiones deliberadas para dividir el poder, etc.)?
- 2.4 ¿Qué sería necesario para lograr una mayor coordinación? ¿Sería suficiente una simple fusión o hay dificultades profundamente arraigadas que son más importantes?
- 2.5 ¿Cuál es el proceso mediante el cual se arma efectivamente el programa de inversiones?
- 2.6 ¿Cuál es la capacidad de los ministerios sectoriales y organismos de ejecución para generar y evaluar proyectos de inversión?
- 2.7 ¿Son coherentes las estrategias sectoriales elaboradas en los ministerios correspondientes?
- 2.8 ¿Están claramente delineadas las responsabilidades para cada etapa del ciclo de los proyectos o, más bien, hay una superposición de funciones que causa confusión y una falla de la coordinación?
- 2.9 ¿Cuál es la relación entre los ministerios sectoriales y los de hacienda y planificación? ¿Están estos últimos forzados a intervenir en un nivel demasiado detallado debido a falta de capacidad de los primeros?
- 2.10 ¿Hay un mecanismo adecuado que permita a los organismos de planificación y hacienda tomar decisiones estratégicas en materia de alternativas de inversión o son las presentaciones de los ministerios sectoriales más bien como listas de compra?
- 2.11 ¿Cuál es la influencia de las reglas y reglamentos actuales que rigen la formulación del programa de inversiones? ¿Contradice el sistema de verificación y balanceo y de incentivos el objetivo de invertir en proyectos de desarrollo económicamente justificados?
- 2.12 ¿Cuál es el grado de responsabilidad en cuanto al éxito o fracaso de los proyectos de desarrollo? ¿Existe preocupación por averiguar si se llega o no a las metas? ¿Hay disposiciones oficiales adecuadas para realizar exámenes ex post y para aprovechar la información obtenida en la programación de inversiones?

2.13 ¿Ha habido tendencia a resolver la debilidad institucional y abordar la falta de capacidad técnica injertando nuevas instituciones en una estructura administrativa tradicional? ¿Ha hecho esto aún más borrosas las responsabilidades? ¿Cuáles han sido las consecuencias desde el punto de vista del "ensanchamiento de la brecha técnica" entre los ministerios de planificación y hacienda por un lado y los sectoriales por otro?

3. El vínculo entre la planificación y la presupuestación anual

- 3.1 ¿Hay un presupuesto de inversiones anual renovable vinculado a un programa multianual?
- 3.2 ¿Hay presupuestos multianuales o matrices de comparación que vinculen los programas de inversión con asignaciones anuales de gastos?
- 3.3 ¿Cuál es la cobertura y grado de complejidad de los presupuestos multianuales? ¿Puede la administración abordarlos?
- 3.4 ¿Cuál es el grado de participación de los organismos de planificación (tanto de hacienda como sectoriales) en el proceso de preparación del presupuesto anual?
- 3.5 ¿Se especifican los planes de desarrollo y las inversiones con el debido grado de detalle y congruencia para usarlos en el proceso de presupuestación?
- 3.6 ¿Cuáles son los mecanismos institucionales para el análisis interministerial de las presentaciones de los ministerios sectoriales?
- 3.7 ¿Tienen el presupuesto multianual y el programa de inversiones fuerza de ley? De no ser así, ¿qué efecto tiene la falta de fuerza legal?
- 3.8 ¿Cuáles son los factores que pueden haber perjudicado la credibilidad de las actividades de programación?
- 3.9 ¿Es el tiempo de que se dispone para terminar el ciclo presupuestario suficiente para las complejas exigencias de negociación y de incorporación de las metas del plan?
- 3.10 ¿Cuál es la actitud de quienes son responsables de la preparación del presupuesto ante quienes preparan el programa de inversiones y el plan de desarrollo?
- 3.11 ¿Cuál es la división institucional de las responsabilidades? ¿Se beneficiaría considerablemente la coordinación si la planificación y la presupuestación estuvieran en el mismo ministerio? De no ser así, ¿qué puede hacerse para mejorar las cosas?

- 3.12 ¿Tiene la autoridad central de planificación facultad legal de veto con respecto a los proyectos y programas que se incluyen en el presupuesto anual? De ser así, ¿tiene la capacidad institucional y técnica para hacer que esto sea efectivo?

4. Preparación del presupuesto

- 4.1 ¿Cuál es la organización del ministerio de hacienda? ¿Quién es responsable dentro de él de la preparación del presupuesto? ¿Hay una oficina encargada de analizar las operaciones gubernamentales desde el punto de vista de sus objetivos?
- 4.2 ¿Cómo se preparan las estimaciones de gastos? ¿Se trata fundamentalmente de un proceso incremental?
- 4.3 ¿De qué información dispone el ministerio de hacienda respecto de la cantidad de empleados públicos en cada establecimiento, de sus actividades y de la relación entre precios y volumen para los gastos salariales?
- 4.4 ¿Hay funciones que se superponen en el ministerio de hacienda o funciones que no se cumplen? ¿Tiene el ministerio su propia capacidad de evaluación de proyectos? De ser así, ¿cómo se relaciona con la misma capacidad en planificación?
- 4.5 ¿Qué tipo de sistema presupuestario se halla en operación (por ejemplo, tradición francesa, tradición norteamericana)? ¿Cuán receptivo sería a los nuevos procedimientos de otros orígenes?
- 4.6 ¿Cuál es el ciclo presupuestario? ¿Hay problemas de "concentración" de decisiones presupuestarias que afecten la calidad de los resultados?
- 4.7 ¿Cuán flexible es el sistema para dar cabida a los cambios en cada etapa del ciclo?
- 4.8 ¿Cuán adecuado es el ejercicio económico?
- 4.9 ¿Emite el ministerio de hacienda circulares y directivas para los ministerios sectoriales? De ser así, ¿se trata de documentos rutinarios o se usan para divulgar importantes normas de políticas?

5. Cobertura del presupuesto

- 5.1 ¿Qué porcentaje del total de ingresos y gastos abarca el presupuesto? ¿Qué instituciones están excluidas y por qué? ¿Cuáles son las disposiciones para encauzar el financiamiento de los donantes?

- 5.2 ¿En qué medida se consignan fondos en forma específica? ¿Cuáles serían las consecuencias institucionales y económicas de ponerle coto? ¿Se halla la consignación específica de fondos autorizada en la constitución o en leyes y decretos que pueden ser difíciles de cambiar?
- 5.3 ¿Cuántos fondos especiales y presupuestos separados o complementarios hay y quiénes se benefician de ellos?
- 5.4 ¿Están incluidas las inversiones de las empresas estatales en el presupuesto de capital?
- 5.5 ¿Qué medidas podrían adoptarse para mejorar la coordinación de las inversiones de los organismos autónomos sin su plena incorporación en el presupuesto del gobierno nacional?

6. Clasificación de las partidas presupuestarias

- 6.1 ¿Qué utilidad tiene la clasificación actual para los fines de las políticas de desarrollo?
- 6.2 ¿Cuál es la definición de gasto de capital? ¿Cómo se tratan los costos ordinarios durante la construcción?
- 6.3 ¿Se trata en forma separada los gastos de "desarrollo"? ¿Incluyen tanto costos ordinarios como de capital? De no ser así, ¿se procura calcular y pronosticar las consecuencias en los costos ordinarios? ¿Se incorporan los resultados en los presupuestos anual y multianual?
- 6.4 ¿Cuáles serían las consecuencias en las instituciones y en los recursos humanos de una reforma de la clasificación? ¿Tiene capacidad de automatización de datos el sistema de codificación?

7. Ejecución del presupuesto y control del gasto

- 7.1 ¿Cuál es la capacidad institucional de los organismos de ejecución y de los ministerios sectoriales para asumir una mayor responsabilidad en la ejecución del presupuesto y el control de las erogaciones?
- 7.2 En el nivel de los ministerios de hacienda y planificación, ¿cuáles son las disposiciones para el control del gasto? ¿Cuántas categorías de gastos hay? ¿Cuántas instituciones intervienen?
- 7.3 ¿Qué grado de control ejerce el ministerio de hacienda sobre los compromisos? ¿Quién está exento de este control y por qué?
- 7.4 ¿Cuáles son los procedimientos para ordenar y controlar los pagos reales? ¿Qué grado de autonomía tienen los ministerios sectoriales y los organismos de ejecución en el uso de fondos consignados para fines específicos?

- 7.5 ¿Hasta qué punto se pasan por alto con frecuencia y en forma considerable en la práctica los reglamentos y procedimientos, aun si son adecuados en teoría? ¿Por qué se hace esto?
- 7.6 ¿Hasta qué punto debe el ministerio de hacienda recurrir a tácticas delatorias para controlar los límites del gasto global?
- 7.7 ¿Tiene el ministerio de hacienda la información necesaria para controlar la composición y el nivel total del gasto? ¿Qué cambios institucionales, de procedimientos y de recursos humanos se necesitan para hacer efectivo dicho control? ¿Es esto políticamente factible?
- 7.8 ¿Si los mecanismos de control son adecuados, ¿qué margen hay para permitir a los ministerios de ejecución una mayor flexibilidad para reasignar los recursos a fin de mantener actividades básicas y prestar servicios esenciales?
- 7.9 ¿De qué mecanismos se dispone para lograr la flexibilidad en los gastos? ¿Cómo se elaboran las estimaciones complementarias? ¿Hay normas? ¿Se aplican? ¿Por qué se necesitan estimaciones complementarias --subestiamción inicial, factores imprevistos, falta de flexibilidad en la reasignación de los recursos, etc.?

NOTAS

1/ Este Anexo se apoya mucho no sólo en informes y conversaciones dentro del Banco, sino también en el trabajo del personal del Departamento de Asuntos Fiscales de FMI. Los señores A. Premchand, P. Heller, L. Garamfalvi, A. Tazi y H.R. de Zoysa han brindado generosamente su tiempo y sus consejos. Al igual que el trabajo del Banco en este campo, el del Fondo está en constante evolución, como puede verse de los estudios periódicos de países del Departamento de Asuntos Fiscales, así como en sus documentos metodológicos.

ANEXO II

LA REFORMA PRESUPUESTARIA: EXPERIENCIAS DE ALGUNOS PAISES**A. Introducción**

En este Anexo se describen las experiencias obtenidas en cuatro países industrializados y tres en desarrollo en la aplicación de procedimientos y sistemas presupuestarios mejorados. Todos los experimentos tienen en común los siguientes objetivos: hacer del presupuesto un instrumento más eficaz de política económica y mejorar las vinculaciones entre la planificación y la presupuestación y entre aportaciones y resultados de las políticas. Consecuentemente, tienen la finalidad de mejorar la asignación de recursos cada vez más escasos y facilitar la preparación de programas de gastos que concuerden con la política económica. Los experimentos en materia de reformas proporcionan algunas enseñanzas importantes para los países en desarrollo, que se examinan en el texto principal. Ninguno de ellos ha sido plenamente exitoso; van del fracaso casi total (la introducción del sistema de planificación, programación y presupuestación (SPPP) en los Estados Unidos) a una cierta mejora con alguna esperanza de un futuro progreso en la práctica. Sin embargo, todos ilustran muy bien las dificultades políticas, institucionales y técnicas vinculadas a la reforma de este complejo campo.

B. Estados Unidos

Los primeros experimentos en materia de presupuestación por programas tuvieron lugar en los Estados Unidos. Las etapas iniciales fueron resultado de la necesidad de coordinar, en la época de la guerra, la disponibilidad de metales estratégicos con los requerimientos militares de equipo terminado. Esto trajo como consecuencia la preparación de planes de necesidades de producción o materiales controlados que vincularon la producción de armamentos con los medios necesarios (metales, mano de obra, etc.). Este tipo de plan fue entonces el primer presupuesto por programa preparado con el auspicio oficial. Después de la segunda guerra mundial, principalmente la Corporación Rand, trabajando en colaboración con el Departamento de Defensa, se encargó de perfeccionar y ampliar la metodología. Las técnicas de análisis de costos-beneficios, de sistemas y de criterios múltiples fueron perfeccionadas y adaptadas a las necesidades de la producción y estrategia militares. En 1953 se propuso la preparación del presupuesto de la Fuerza Aérea conforme a las técnicas del SPPP. Aun cuando esto no pasó del plano académico, la Corporación Rand continuó el desarrollo del sistema y el Secretario Robert S. McNamara lo introdujo en el Departamento de Defensa en 1961.^{1/} En 1965, el Presidente Lyndon Johnson ordenó la implantación del sistema en toda la administración federal.

Después de seis años de esfuerzos y resultados muy desalentadores, se dio por terminado el experimento. Sin mencionar expresamente el SPPP, una circular de 1971 de la Oficina de Presupuesto informó a los departamentos que en lo sucesivo las solicitudes de asignaciones presupuestarias de los organismos federales no debían ir acompañadas de programas multianuales ni de estudios analíticos. Pueden citarse varias razones para esta infortunada experiencia. Primera, un método desarrollado exclusivamente en un departamento (Defensa) se impuso por orden del poder ejecutivo a todos los demás sin considerar si disponían de los medios que harían posible su cumplimiento. La Oficina de Presupuesto emitió circulares basadas enteramente en las experiencias del Departamento de Defensa, sin ningún intento por adaptarlas a las necesidades de los demás. La Oficina de Presupuesto tampoco les dio asistencia alguna en cuanto a metodología o coordinación. Algunos departamentos trataron de instalar el sistema usando solamente sus propios recursos de personal; otros solicitaron asistencia del Departamento de Defensa, y otros contrataron consultores de las universidades e incluso del exterior. Con prescindencia de la calidad de sus logros académicos, estas personas estaban por lo general menos familiarizadas con las complejidades del sistema del Gobierno Federal de los Estados Unidos.

Segunda, la introducción de la presupuestación por programas no estuvo precedida de ningún análisis serio de la idoneidad de la estructura federal para la misma, ni de sus aspectos administrativos, políticos y técnicos. La imposición del sistema desde arriba sin ninguna preparación y sin tomar en cuenta las necesidades de recursos humanos y de otro tipo condenó el experimento al fracaso antes de que comenzara.

Tercera, las alentadoras experiencias del Departamento de Defensa resultaron difíciles de lograr en otros departamentos. Los objetivos cuantificables, materia prima vital del SPPP, fueron mucho más difíciles de identificar. Además, hubo un conflicto inevitable entre el concepto de los objetivos cuantificables en el sentido de la presupuestación por programas y la función objetivo implícita que caracteriza al Gobierno Federal, como lo manifiestan sus tradiciones y estructura orgánica. Esto ocurre siempre en alguna medida, y es poco realista esperar adaptar una estructura política compleja a ideas de programación salvo en forma muy gradual y, aun así, incompleta. Empero, es necesario tratar de asegurar un mínimo de conformidad con los ideales del nuevo sistema disponiendo dentro del gobierno por lo menos de un organismo dedicado a su gestión y diseminación. En los Estados Unidos faltó este elemento.

Cuarta, la introducción del SPPP tropezó con una oposición sutil pero no por ello menos formidable de los funcionarios administrativos. Puesto que se trataba de procedimientos presupuestarios que habrían de cumplirse además de los tradicionales y no en lugar de éstos, se acrecentaba apreciablemente el volumen de trabajo. Se encargó a los funcionarios la preparación del presupuesto "normal" más el presupuesto por programas y un documento matriz que permitiera efectuar comparaciones entre ambos. Los funcionarios se resistieron también ante lo que consideraron la intrusión en sus dominios de los analistas y otros técnicos encargados de funciones de planificación. Con frecuencia los analistas hicieron gala de falta de conocimiento o de

apreciación de las dificultades involucradas en la aplicación práctica de sus teorías. Al advertir que los programas complejos y controvertidos tendrían poca o ninguna influencia en la asignación real de los recursos se reforzó el resentimiento de los funcionarios sobrecargados de trabajo.

C. Bélgica

El enfoque adoptado en Bélgica desde fines del decenio de 1960 en adelante, difiere en varios aspectos importantes del de los Estados Unidos. 2/ En vez de partir de un concepto de planificación global o centralizada, en Bélgica se trató de identificar y sistematizar las medidas tomadas y los objetivos que procuraban alcanzar cada uno de los ministerios. Este enfoque tuvo la ventaja de identificar, en una etapa temprana, las contradicciones entre objetivos declarados y objetivos que realmente se trataba de alcanzar a juzgar por las medidas tomadas. La actividad se transformó en la elaboración de programas a nivel de cada ministerio, que luego se convertían en presupuestos por programas adjudicándose valores financieros a las aportaciones y resultados esperados. Dos ministerios, los de agricultura y salud, fueron escogidos para los experimentos piloto, y entre 1969 y 1971 la labor se extendió a cinco entidades más (los ministerios de Trabajo y Empleo y el de Seguridad Social, la Oficina de Correos, las fundaciones científicas y, a solicitud propia, el Banco Nacional de Ahorro). Después de 1971, las solicitudes presupuestarias de nivel ministerial pudieron hacerse totalmente en forma de programas para los dos ministerios más avanzados (los de Agricultura y de Trabajo y Empleo). Desafortunadamente, este fue el punto máximo al que llegó el experimento belga. Nunca tuvieron lugar la extensión a los otros ministerios ni la integración del método de programación en los procedimientos y asignaciones presupuestarios tradicionales. No se tomó la decisión de "formalizar" el sistema y, en consecuencia, cayó en desuso. Después de 1973, el método fue abandonado progresivamente por los ministerios que lo habían adoptado y se desintegró el equipo central que se había formado para coordinar la presupuestación por programas y prestar asistencia en esa materia.

Como razones principales del fracaso del experimento belga pueden identificarse cuatro. Primera, al mantenerse paralelamente los procedimientos presupuestarios tradicionales, y no dar importancia las autoridades políticas a la presupuestación por programas, ésta nunca perdió su carácter de experimento más bien académico. Segunda, sólo unos pocos altos funcionarios participaron en la labor y comprendieron el nuevo método y tampoco se intentó capacitar al personal ni alentar una actitud positiva entre los funcionarios públicos encargados de la preparación de los presupuestos ministeriales. Tercera, las instituciones de hacienda y planificación involucradas en el proceso presupuestario (por ejemplo, la Inspección de Finanzas y la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, el Parlamento y la Oficina del Contador General) no participaron en las primeras actividades de introducción del sistema 3/ y nunca demostraron más que un reducido entusiasmo por el mismo. Cuarta, los que trataron de

aplicar el sistema se percataron rápidamente de que era poco práctico si no se contaba con una red plenamente computarizada de información para la administración. Es ese entonces sólo excepcionalmente algún ministerio belga tenía tal sistema.

D. Francia

Francia es quizá el país que ha ido más lejos en la aplicación práctica de la presupuestación por programas. Más que en la mayoría de las sociedades industrializadas no socialistas, la planificación económica disfrutó de gran prestigio en Francia, al menos hasta el decenio de 1970, como pronóstico autorizado de la economía francesa y como enunciado de las políticas gubernamentales futuras.^{4/} Sin embargo, aun en Francia, las vicisitudes económicas de los años setenta se combinaron con una orientación "de mercado libre" cada vez mayor de la política económica para desacreditar la planificación. Sin duda, continuaban elaborándose planes; pero la recesión que siguió a la primera crisis del petróleo trastornó el sexto plan (1971-75), y el séptimo, de carácter expansionista, chocó con el programa de austeridad del Primer Ministro Raymond Barre, a fines del decenio de 1970. Fue tan sólo después de la elección de un gobierno socialista, en mayo de 1981, que empezó a considerarse de nuevo seriamente la planificación en un alto nivel político.

Es importante tener en cuenta estos antecedentes al considerar la experiencia francesa en materia de presupuestación por programas: fue en esencia la aplicación de los principios de la planificación a la preparación del presupuesto anual y un medio de vincular esta última con el proceso de planificación. Puesto que la presupuestación por programas se inició efectivamente en Francia tan sólo en 1970, los primeros años estuvieron inevitablemente viciados de lo que se percibía como la inaplicabilidad cada vez mayor de la planificación.

Aún más, varios otros países industriales intentaron introducir la presupuestación por programas siguiendo en términos generales los lineamientos elaborados en primer término en los Estados Unidos. Los diversos resultados obtenidos han repercutido también sobre el experimento francés. Con todo, Francia persistió y parecería que el concepto está ganando terreno, aunque lentamente. Incluso en ese país resta mucho por hacer antes de que la presupuestación por programas se acepte plenamente o se integre en los procedimientos regulares, pero los franceses han evitado algunos de los errores de los experimentos estadounidense y belga, y de su experiencia se derivan algunas enseñanzas importantes.

La presupuestación por programas en Francia se propone captar el concepto de evaluar funciones por resultados, introducido en la idea estadounidense original del SPPP.^{5/} No obstante, en Francia se inició en forma más flexible; los ministerios de hacienda y planificación no emitieron directivas ni instrucciones generales y la coordinación se confió a una comisión interministerial creada en septiembre de 1970. Se esperaba que esta comisión "observe y coordine la evolución de las tareas (de presupuestación

por programas) emprendidas en cada ministerio y proponga al Gobierno la instauración de procedimientos con objeto de asegurar un control periódico de los resultados obtenidos de este trabajo".

Quizá debido a este enfoque relativamente flexible, la presupuestación por programas amplió su cobertura de actividades que representan gastos públicos en Francia, con frecuencia a iniciativa de cada ministerio u organismo. En 1974 se habían concluido o estaban en realización 50 estudios analíticos y cinco ministerios habían preparado presupuestos por programas que se incorporaron como anexos a la ley de presupuesto de 1975. A mediados del decenio de 1980, los presupuestos por programas presentaban una fuente rica y sistemática de información acerca del enorme volumen de actividades en el sector público. Al presupuesto de 1984, preparado en 1983, se anexaban programas en 91 campos generales y 395 subgrupos separados que representaban un gasto total de 850.000 millones de francos (más del 90% de todos los gastos estatales previstos dentro del presupuesto, aparte del servicio de la deuda y algunas cuentas especiales). A consecuencia de esta expansión se habían inculcado ciertos "buenos hábitos" y en algunos casos se habían convertido en exigencias legales. La realización de análisis de costo-beneficios, por ejemplo, es obligatoria y la falta de tal análisis, o de una tasa de rentabilidad positiva, ha dado lugar a la revocación a nivel ministerial o de gabinete de ciertas decisiones administrativas.

A pesar de estos progresos importantes, la presupuestación por programas, aun en Francia, no ha llegado a integrarse plenamente en el proceso de adopción de decisiones presupuestarias. Durante la década de 1970, los anexos preparados en forma de programas, si bien aumentaban en número, no proporcionaban la base para los gastos que se incorporan en la ley de presupuesto. Como se ha observado antes, esto coincidió con el descrédito cada vez mayor del proceso de planificación per se. De manera gradual, la ambición inicial de la plena integración en el sistema presupuestario de hecho se ha abandonado. Ni el resurgimiento de la planificación con el gobierno socialista ha cambiado por completo esta tendencia. Al contrario, se encuentran usos nuevos y potencialmente productivos para la presupuestación por programas. Sus comienzos en Francia coincidieron con un período de crecimiento y de recursos cada vez mayores. Se pretendía que complementase y aprovecharse un sistema centralizado de planificación indicativa dirigida a maximizar el uso racional de estos recursos crecientes. A medida que empeoró el entorno externo, estas ambiciones aparentemente se atenuaron más y más. Sin embargo, la tenacidad de la administración pública francesa en cuanto a la presupuestación por programas --a pesar de que no se la tomaba en cuenta en el proceso final de adopción de decisiones-- significó que no solamente la maquinaria administrativa, sino también las capacidades técnicas e intelectual necesarias, estuvieran todavía disponibles para aplicar el sistema a otros usos, más compatibles con un clima de escasez e incertidumbre futura que con la abundancia. Así, después de 1980, la presupuestación por programas se ha destacado por hacer un mayor hincapié en el aumento de la productividad de la administración y en el fortalecimiento de la coordinación y la compatibilidad de los estudios de costos-beneficios y de otros tipos que tiene por objeto guiar la selección entre gastos alternativos.

El que no se haya logrado concretar la ambición original de integrar plenamente el método de presupuestación por programas en el proceso de adopción de decisiones en esta materia no se debe enteramente a factores externos. También han influido elementos internos de los que pueden extraerse importantes enseñanzas para los países en desarrollo. Primera, en la esfera conceptual, los programas no logran con frecuencia especificar su objetivo final ni su marco temporal con el mismo grado de precisión que los medios administrativos, financieros y físicos que han de utilizarse. En consecuencia, los indicadores de los efectos tienden a relegarse a una función más modesta y en ocasiones faltan por completo. Por lo tanto, los presupuestos por programas no alcanzan a cumplir la "función de producción" ideal, cuyo objetivo es mostrar el efecto en el "producto" de ciertas combinaciones de "insumos".

Segunda, los esfuerzos se ven menoscabados por la falta de datos básicos y por las diferencias de interpretación de la información disponible. Por ejemplo, para algunos funcionarios públicos, el costo de una actividad es solamente el que está jurídica y financieramente vinculado a la misma; para otros, tiene una connotación más amplia y más económica, en que se toman plenamente en cuenta factores externos. A menudo se impusieron los primeros aun si esto ocurrió sólo a causa de que quienes formulan los programas se ven forzados a recurrir a los insuficientes datos globales que pueden obtenerse de las cuentas nacionales.

Tercera, se tropieza con una dificultad considerable para establecer y mantener el carácter multianual de los presupuestos por programas. La concentración insititucional, política y jurídica se mantiene en el presupuesto anual. Los presupuestos por programas se preparan por trienios anticipados. Nunca se formuló adecuadamente un marco que permitiera efectuar la comparación entre el presupuesto trienal y el anual que luego se convierte en ley. 6/ Los presupuestos por programas no tienen fuerza jurídica alguna. Los inevitables problemas de predicción y la consiguiente debilitación de la credibilidad vuelven más compleja esta cuestión.

Cuarta, la vinculación entre los objetivos amplios de la planificación y los del presupuesto multianual es también débil, tanto en el nivel institucional como en el técnico. Los planes consisten en metas vagas y generales que son difíciles de reducir a objetivos cuantificables y cuyos efectos pueden medirse. Estas dificultades se complican más cuando los ministerios sectoriales y los organismos de ejecución hacen la cuantificación sin una participación adecuada de quienes preparan el plan.

Quinta, la relativa falta de importancia que los encargados de adoptar decisiones atribuyen a la presupuestación por programas ha causado inevitablemente disminución de la moral y de la calidad de trabajo de los encargados de la misma. En algunos casos se ha cerrado la oficina de presupuestación por programas de un ministerio y sus funciones han sido asumidas por la oficina general de presupuesto que tiene también la responsabilidad de otras muchas tareas. Los organismos técnicos y de ejecución se han mostrado reacios a elaborar complejas series de datos para

una actividad que consideran complementaria. Los conocimientos y técnicas que se usan para preparar los programas se han estancado en su desarrollo debido a la falta de capacitación adecuada y de estímulo profesional. Los mecanismos y procedimientos administrativos para producir los documentos muestran por tanto signos de desgaste y una tendencia cada vez mayor a entorpecerse. Esto, desde luego, contribuye a las demoras antes mencionadas, creándose de esta manera una especie de círculo vicioso. La constante devoción de los entusiastas discípulos del método es insuficiente para contrarrestar su debilitación gradual. De modo similar, en lo relativo a la demanda, a fines de la década de 1970 pudo notarse cierta pérdida de vigor. Muchos legisladores encontraron dificultades para absorber el voluminoso y denso material vinculado a los presupuestos por programas y su deseo de tratar de hacerlo disminuyó cuando observaron que la técnica no se incorporaba en la adopción de decisiones. En 1979 se preguntó a siete ministerios 7/ que preparan con regularidad presupuestos por programas si éstos desempeñaban una función de importancia en sus negociaciones con otros sectores de la administración para la obtención de fondos. Todos respondieron negativamente. Al contrario, los mantenían en reserva para usarlos solamente si el curso del diálogo presupuestario así lo exigía y si podían facilitarse de manera oportuna los documentos e información necesarios.

Empero, sería equivocado concluir de lo que antecede que la presupuestación por programas en Francia ha perdido vigencia. El restablecimiento de la planificación y la adopción del sistema de racionalización de la elección presupuestaria a un ambiente más austero ha prolongado su existencia. Las técnicas aprendidas y desarrolladas desde 1970 se aplican en la preparación de planes de acción prioritarios --gastos "esenciales" en épocas de escasez fiscal. 8/ Como se observó antes, el método por programas se usa para estudiar maneras de acrecentar la productividad de la administración. Igualmente importante, a nivel técnico, han sido los esfuerzos por conciliar las nomenclaturas de los programas y los presupuestos regulares. Esto ha obrado en favor del método por programas a través, en primer lugar, de la anexión de cuadros de programas a los documentos presupuestarios legales y, en segundo lugar, de la adaptación cada vez mayor de la nomenclatura tradicional a la estructura de los programas. Estos acontecimientos alientan la creencia de que al menos los elementos clave del método de programas no sólo se integrarán más en el proceso presupuestario sino que se extenderán también a la evaluación del desempeño anterior y el mejoramiento de los mecanismos de control presupuestario.

E. Países Bajos

Al igual que en Francia, la presupuestación por programas en los Países Bajos evolucionó en el decenio de 1970 como reacción a los experimentos llevados a cabo en otras partes. En 1971, el Ministro de Hacienda creó una comisión interdepartamental encabezada por el Director General de Presupuesto, para elaborar metodologías y técnicas de evaluación ex ante. Las actividades de la comisión se ampliaron a la realización de un análisis detallado de los objetivos de todos los ministerios en la forma característica del enfoque centralizado de la época. Sin embargo, los

políticos y funcionarios públicos encontraron que esto no solamente era engorroso sino inquietante. Fueron pocos los estudios terminados y la comisión tuvo que admitir el fracaso en su informe de evaluación.

En 1982, las autoridades neerlandesas decidieron seguir un nuevo método. La comisión fue abolida y los ministerios tomaron a su cargo sus propios estudios de análisis de políticas. En el Ministerio de Hacienda se creó un nuevo departamento de análisis de políticas que proporcionaría orientación. Se ampliaron los servicios de capacitación, el desarrollo de técnicas se centró más en los problemas operativos que encaraban los ministerios sectoriales, y se ampliaron las posibilidades de contratación de consultores externos por las diversas dependencias. En 1984, se estableció un mecanismo permanente para permitir el intercambio formal de opiniones y experiencias acerca del nuevo método en los niveles tanto nacional como regional. Se dictaron cursillos y seminarios, que no se limitaron en modo alguno a funcionarios públicos y ni siquiera a nacionales del país.

Lo que ha surgido de este proceso es un interesante producto híbrido del método racional o por programas para la formulación de políticas y la gestión del gasto, y el método tradicional de "salir del paso a duras penas". 2/ Políticamente, hay mucho que decir en favor del método tradicional: toma plenamente en cuenta la necesidad de negociar y reconocer que el fin es a menudo una función de los medios escogidos para alcanzarlo. La introducción de las técnicas de programas ha sido gradual y en general voluntaria. El único requisito legal es el de la ley de Cuentas del Gobierno de 1976 que estipula que "a cada capítulo pertinente de las estimaciones de gastos se adjuntará un anexo que suministre información, sobre los gastos, que sea posible y adecuada (subrayado agregado), sobre los resultados obtenidos a consecuencia de las actividades con respecto a las cuales se han incurrido gastos y sobre los recursos vinculados a dichos resultados". Corresponde a cada ministerio decidir acerca de lo que es "posible" o "adecuado".

Aunque la presupuestación por programas está todavía lejos de integrarse plenamente en el proceso presupuestario neerlandés, se ha progresado considerablemente, lo que atestigua el éxito de un enfoque gradual y descentralizado. El análisis de costos-beneficios se usa casi siempre para evaluar proyectos de infraestructura. Pero además, las técnicas de análisis de políticas (preparación de estrategias sectoriales con metas cuantificables e insumos de costos y la aplicación de técnicas de costos-beneficios para orientar las opciones de gastos) se han extendido a campos como los de salud, el mercado laboral y la prevención de la delincuencia. Entre fines de 1984 y mediados de 1986, el Ministerio de Hacienda y consultores privados impartieron asesoramiento metodológico en técnicas de evaluación de proyectos y programas a ministerios tan diversos como los de Asuntos Interiores, Relaciones Exteriores, Asuntos Económicos, Asuntos Sociales y Empleo, Educación y Ciencias, Vivienda, Planeamiento y Medio Ambiente, y Salud. La "infraestructura" de capacitación y el suministro de conocimientos se ha mantenido flexible y las metodologías se examinan y actualizan constantemente de acuerdo con las experiencias obtenidas.

Otra característica interesante de la experiencia neerlandesa es el tiempo que ha tomado la evolución de las decisiones y el cambio concomitante de los sistemas. A la introducción formal de la presupuestación por programas de 1976 habían precedido decenios de deliberaciones y experimentación: la idea había sido lanzada en primer término por los funcionarios del Ministerio de Hacienda, después de una visita a los Estados Unidos en 1950. De acuerdo con la tradición de la consulta y la adopción de decisiones descentralizada, los ministerios de hacienda y planificación permitieron que se formara gradualmente un consenso en vez de imponer sistemas desde el centro. Como se observó antes, aun la ineficaz comisión interministerial fue disuelta en 1982.

De modo similar, no se ha intentado reemplazar los métodos tradicionales de asignación presupuestaria ni siquiera en los campos en que las técnicas por programas se aplican plenamente. Por el contrario, se ha hecho hincapié en mejorar y complementar los métodos tradicionales. En un extremo, la asignación presupuestaria tradicional puede considerarse como un proceso enteramente político, resultado de negociaciones entre las partes interesadas. En este extremo, no solamente no existe un mecanismo de mercado y por lo tanto no hay "precios" adscritos a los insumos y productos de los servicios del gobierno, sino que no se necesita tal mecanismo. Se llega a un acuerdo sobre asignaciones de gastos por "insumo" (por ejemplo, personal, equipo), sin prestar atención al producto. Este proceso está dominado con frecuencia en el nivel técnico por el incrementalismo, mientras en el nivel político se pierden de vista muy a menudo las magnitudes físicas y los objetivos políticos que están detrás de las cantidades de dinero. En la práctica, al menos en la mayoría de los países industrializados, así como en las naciones en desarrollo más adelantadas, esto se mitiga mediante la aplicación de algunas técnicas de evaluación objetivas. En los Países Bajos, la introducción de la presupuestación por programas procura acentuar gradualmente esta mitigación. Además, la integración o anexión de la información sobre costos y productos se hace en forma "compatible con el sistema" y lo menos amenazadora posible. Esto significa que se utiliza la información existente y las estructuras institucionales siempre que se puede y asegurándose de que cualquier cambio sea plenamente compatible con el mecanismo presupuestario existente y el proceso político de negociación. En 1986, un 40% del gasto del gobierno central de los Países Bajos se cubrió mediante presupuestos por programas, frente al 90% en Francia. Sin embargo, parece que las nuevas técnicas están mejor afianzadas y tienen más aceptación.

F. La presupuestación multianual en Kenya 10/

El sistema presupuestario de Kenya consta de tres instrumentos: el presupuesto multianual, los proyectos de las estimaciones anuales, y las estimaciones complementarias revisadas. El presupuesto multianual es un instrumento de planificación en el que se determinan los gastos anuales del Gobierno para los tres años siguientes. Se introdujo primero en 1973 como parte del intento por relacionar los planes de desarrollo quinquenales con los presupuestos anuales de desarrollo y ordinario. La utilización del presupuesto multianual como medio de planificación era casual hasta mediados

sus objetivos. Continúa el recorte de los gastos como reacción ante la escasez de recursos, sin que haya prioridades claramente definidas ni interés por la calidad del resto de la cartera de proyectos. El componente salarial del gasto corriente crece todavía en forma desproporcionada; no sólo los gastos de capital sino también los de mantenimiento y de operaciones sufren los efectos consiguientes. Muchos proyectos no cuentan con fondos suficientes. A veces continúa sin definirse claramente el vínculo entre el plan y el presupuesto. Esta es una conocida letanía de los problemas que se suponía debía resolver la presupuestación multianual.

La dificultad con que ha tropezado para lograrlo hasta la fecha puede atribuirse a varios factores que tienen repercusiones importantes para otros países que se proponen introducir reformas similares. Primero, una serie de fuertes disminuciones del gasto ha hecho difícil alcanzar mejoras duraderas en su composición. Como lo ha demostrado la experiencia de los países industrializados, introducir reformas en el sistema presupuestario es un poco más fácil en época de abundancia que de austeridad. Segundo, Kenya, aunque quizás en menor grado que la mayoría de los países africanos, hace frente a agudas escaseces de los recursos humanos calificados que se requieren para hacer funcionar sistemas presupuestarios mejorados. En el nivel de los ministerios sectoriales es donde existe especialmente poco personal calificado para llenar los puestos de planificación. Por ello, estos funcionarios no han participado plenamente en la preparación de los presupuestos multianuales que por ende han llegado a considerarse como de dominio exclusivo de la Tesorería. Aunque los reglamentos estipulan que los grupos de planificación sectorial encabezados por funcionarios del Ministerio de Planificación deberán servir de foros para examinar las presentaciones que hagan los ministerios sectoriales a fin de asegurar que concuerdan con los objetivos de la planificación global, en la práctica estos grupos se reúnen en raras ocasiones. Además, el tiempo disponible para las deliberaciones y negociaciones con frecuencia es muy corto para permitir que se logren acuerdos valederos. Aun dentro del propio Ministerio de Hacienda hay una diferencia de categoría entre los funcionarios de planificación y los que proporcionan los fondos en la Tesorería, y estos últimos desempeñan la función más importante en la preparación de los presupuestos multianuales y las estimaciones anuales.

Tercero, poco se ha intentado simplificar clasificaciones o concentrarse en gastos prioritarios cuando se formulan los presupuestos multianuales. Por consiguiente, éstos han llegado a ser proyecciones trienales de las partidas de los presupuestos anuales, con un gran número de asignaciones principales y subsidiarias, títulos y subtítulos con diversas partidas en cada uno. El ampuloso y difícil proceso pondría a prueba la paciencia y los recursos de una administración muy avanzada y plenamente computarizada.

Cuarto, se concede poca o ninguna flexibilidad a los ministerios para pasar los recursos de una partida a otra, especialmente entre los presupuestos de capital y corriente. Aún más, aunque el Gobierno está al tanto de la necesidad de rectificar el desequilibrio de los gastos salariales, no se usa para esta finalidad el mecanismo de la presupuestación multianual, porque el gasto de personal es una categoría "protegida" que los ministerios no pueden aumentar ni disminuir a su discreción. Por otra parte,

recientemente se han otorgado grandes aumentos salariales, se proyecta elevar el número de funcionarios públicos (especialmente en los campos de salud, educación y agricultura), y los organismos públicos están obligados a contratar a ciertos egresados escolares que no pueden encontrar trabajo en el sector privado. En estas condiciones, carecería de sentido que se pretenda utilizar el presupuesto multianual para fijar metas a los gastos de personal relativos.

Quinto, hasta una época reciente, la presupuestación multianual se ha limitado mayormente a la Administración Central. Las actividades de las empresas paraestatales y otros organismos "autónomos" apenas figuraban en el proceso de planificación o de presupuestación, aunque inevitablemente tenían una importante repercusión en la ejecución del presupuesto a través, por ejemplo, de sus necesidades de subvenciones y de transferencias de capital. El Gobierno ha expresado su intención de corregir esta situación y de hacer participar a las autoridades de las empresas paraestatales y locales en la preparación del presupuesto multianual. Se ha instruido a la Tesorería para que dé las directrices apropiadas.

Sexto, la preocupación principal de la Tesorería ha sido mantener el gasto total por debajo de los topes máximos que se calculan sobre la base de proyecciones de los ingresos, supuestos sobre relaciones déficit/PIB y pautas de gastos anteriores. Por el contrario, se presta relativamente poca atención a los estudios analíticos (evaluación de proyectos, categorización económica, etc.) que deben llevar a cabo los grupos especiales de planificación. Como se ha observado antes, estos grupos, que están presididos por funcionarios del Ministerio de Planificación, rara vez se reúnen y no están equipados para llevar a cabo esta labor analítica.

Séptimo, en la fase misma de desarrollo, que se supone suministra la base para las proyecciones del presupuesto multianual, no hay una lista de proyectos sectoriales sistemáticamente formulada. En cambio, se fijan topes generales para gastos de desarrollo de los ministerios sectoriales, prestándose poca atención al contenido. Además, las vinculaciones entre los ministerios de Hacienda y de Planificación son débiles, y éste último sólo participa en medida limitada en la ejecución del presupuesto.

Finalmente, el presupuesto multianual no tiene fuerza legal, a diferencia del presupuesto anual que constituye la base de la correspondiente ley. Aun cuando, como parte del nuevo programa de racionalización del presupuesto, las autoridades han emitido normas apreciablemente mejoradas y más detalladas sobre la forma de preparar el presupuesto multianual y examinar los programas de inversión, los ministerios sectoriales continuarán inevitablemente prestando más atención al presupuesto anual, que tiene un efecto mucho más directo sobre los recursos que se les facilita. Por otra parte, estas circulares detalladas deben complementarse con un programa de capacitación general en los ministerios de hacienda y planificación y los sectoriales, sobre los objetivos y las técnicas de la presupuestación multianual.

Las dificultades relacionadas con los experimentos de presupuestación multianual en Kenya no deben interpretarse como una condenación del sistema, como tampoco las dificultades con que han tropezado los países industrializados significan el rechazo total de las técnicas de presupuestación por programas. En realidad, no hay duda de que el presupuesto multianual ha sido un instrumento útil para ayudar al Gobierno a pensar más sistemáticamente en términos de prioridades de los gastos. Los avances recientes para superar las dificultades antes mencionadas son alentadores. Sin embargo, el ejemplo de Kenya proporciona por lo menos cuatro enseñanzas institucionales valiosas que pueden ser de gran utilidad para los países que traten de mejorar los procesos presupuestarios. Primera, la reglamentación del sistema debe mantenerse tan sencilla como sea posible para no sobrecargar la limitada capacidad administrativa y técnica de que disponen la mayoría de los gobiernos. Segunda, debe organizarse el proceso a fin de permitir tiempo suficiente para que todas las partes interesadas deliberen a fondo. Bien puede suceder que en última instancia el Ministerio de Hacienda o el jefe de Gobierno tengan que actuar como árbitros; pero para que el sistema tenga éxito es esencial que las partes interesadas participen plenamente en el proceso preparatorio. Tercera, el ministerio o departamento encargado del plan debe estar estrechamente vinculado y aliado con el que tenga a su cargo el presupuesto anual. En caso contrario, será inevitable que prevalezcan las exigencias y las presiones de la preparación del presupuesto anual (después de todo, es en la Tesorería donde se firman los cheques) y la presupuestación se considerará como dominio exclusivo del Ministerio de Hacienda. Cuarta, es esencial que el proceso de presupuestación esté lo más integrado posible, abarcando todas las entidades del sector público que tengan una repercusión significativa sobre las finanzas públicas. Estas consideraciones conducen a dos aspectos vitalmente importantes del presupuesto como instrumento de desarrollo: su cobertura y su organización.

G. Planificación del gasto público nacional en Papua Nueva Guinea

El Plan Nacional del Gasto Público (PNGP) de Papua Nueva Guinea, que se aplicó a fines de la década de 1970 y comienzos de la de 1980, fue concebido como un método de asignación de recursos distinto de la presupuestación por programas convencional y teórica, aunque compartía algunas de sus características. Si bien hubo una considerable insatisfacción con los métodos tradicionales de asignación de recursos, la experiencia ha demostrado que la mayoría de los países en desarrollo no tenían los datos ni los recursos humanos capacitados que se precisan para el tipo de planificación detallada involucrada en los métodos por programas, y que esto era especialmente cierto en el caso de Papua Nueva Guinea. Este país, tenía una especial deficiencia en cuanto a recursos para seleccionar proyectos sobre la base de rendimientos sociales. Ya que la presupuestación por programas entrañaba la reclamación previa de todo el gasto y un método de costos-beneficios para efectuar las asignaciones, era probable que resultase compleja y difícil de llevar a la práctica.

Por consiguiente, el PNGP proponía asignar el gasto público a través del presupuesto sobre la base de prioridades determinadas en función de políticas. Consideraciones macroeconómicas como las del aumento de los ingresos, los flujos esperados de capital, etc. serían el fundamento del tope máximo global del gasto público. El total del gasto público se dividiría luego en varios subpresupuestos, cada uno dirigido a una meta específica, como las de producción alimentaria y nutrición, otros tipos de producción económica, bienestar social, desarrollo de regiones relativamente atrasadas, gestión del desarrollo urbano, protección del medio ambiente, y demás. El Gobierno prescribirá las prioridades entre estos "objetivos estratégicos" y los planificadores las traducirían en asignaciones de fondos. La intención era cubrir todo el gasto público, incorporando a la administración general y la seguridad en el marco estratégico de las asignaciones. No había de hacerse distinción entre gastos corrientes y de capital, para evitar el peligro de asociar el desarrollo solamente con la actividad de gastos ordinarios. En esencia, el PNGP constituía una adaptación del proceso de estudios del gasto público del Reino Unido, simplificado para ajustarse a las condiciones prevalecientes en Papua Nueva Guinea.

El PNGP ha sido un instrumento eficaz de política macroeconómica, que ha puesto freno al aumento del gasto del Gobierno en un período de grave limitación de recursos. Ha puesto en práctica un sistema de prioridades y fortalecido los controles internos sobre nuevas partidas del gasto público. También ha echado raíces el concepto de la presupuestación multianual. A pesar de estos avances importantes, el sistema, tal como se aplicó, tiene algunas deficiencias:

- a) En los comienzos del PNGP se renunció a la idea de la planificación completa de los gastos como meta inmediata, principalmente por razones políticas, y se aplicó la metodología sólo a las actividades nuevas, dejando que los gastos anteriores se presupuestasen en la forma acostumbrada. No se materializó la expectativa de que la parte del gasto público no comprendida en el PNGP disminuiría en magnitud e importancia relativas, y la porción comprendida en el PNGP representa menos de una cuarta parte de todo el gasto.
- b) Mientras el PNGP llegó a constituir la preocupación exclusiva de la Oficina Nacional de Planificación de recién creación, el presupuesto no incluido en el Plan quedó en manos del Departamento de Finanzas, lo que provocó un inevitable conflicto institucional.
- c) Puesto que el PNGP comprende los gastos de capital y corrientes vinculados con nuevas actividades, los gastos ordinarios en campos como los de educación, salud y desarrollo rural se dividen en el presupuesto de Papua Nueva Guinea en componentes "PNGP" y "no PNGP", lo que da lugar a confusiones y superposiciones.

- d) Los "objetivos estratégicos" definidos como base de la estrategia de desarrollo nacional de Papua Nueva Guinea no han resultado ser especialmente útiles para la adopción de decisiones presupuestarias. Dichos objetivos trascienden las responsabilidades departamentales y la clasificación funcional del gasto. Los organismos de desarrollo no disponen a priori de topes que les sirvan de referencia, ni metas de gastos por objetivos, aunque a posteriori, el gasto es objeto de clasificación cruzada según organismos y proyectos.
- e) El método de "objetivos estratégicos", agregado a la base "de proyectos" para la asignación de los fondos del PNGP, hace difícil la planificación sectorial.
- f) Aunque el PNGP se ajusta al concepto de un plan renovable cuadrienal, en la práctica ha tendido a ser primordialmente una actividad presupuestaria de año a año. El presupuesto multianual tiene poco contenido operativo; son muy pocos los proyectos que se inician en los últimos años.
- g) En conjunto, los procedimientos del PNGP relacionados con la aprobación, dotación de fondos y modificación de nuevas actividades son demasiado detallados y rígidos. Dichos procedimientos son uniformes tanto para los proyectos grandes y complejos como para los de menor escala, e incluso para pequeñas adiciones de personal en las organizaciones existentes. A consecuencia de ello, la Oficina Nacional de Planificación participa en la presupuestación detallada y en el control de gastos y le queda poco tiempo para la tarea más importante de analizar políticas, establecer prioridades de inversión y coordinar los distintos sectores.

H. El programa de reforma administrativa de Jamaica

El objetivo fundamental del programa de reforma administrativa de Jamaica (PRA), que cuenta con el apoyo de un préstamo de asistencia técnica del Banco Mundial aprobado en mayo de 1984, consistía en fortalecer los ministerios sectoriales, especialmente aquellos cuya importancia es crítica para el ajuste estructural y el desarrollo económico a largo plazo. Sin embargo, se determinó que antes de que las estructuras de administración mejoradas pudieran producir resultados en estos ministerios, tendría que cambiar profundamente el "ambiente administrativo" determinado principalmente por tres organismos --los ministerios de Hacienda y Servicio Público y la Comisión de Servicio Público. Con respecto al Ministerio de Hacienda, el PRA se proponía lo siguiente: i) restaurar su capacidad institucional racionalizando su estructura orgánica, mejorando el personal e instalaciones físicas, e instaurando o reformando procedimientos y sistemas en los campos de presupuestación, gestión financiera y control de las empresas públicas; ii) fortalecer el apoyo de personal para el funcionario público principal; (el Secretario de Hacienda) a fin de permitirle dedicar más tiempo a la planificación y al estudio de políticas que a las crisis, y iii) instaurar en todo el Gobierno, en un período de cinco años, un sistema de presupuestación

por funciones y exámenes, incluida la formación de la capacidad institucional necesaria tanto en el Ministerio de Hacienda como en los organismos sectoriales.

Un examen que se realizó unos tres años después de la aprobación del préstamo llegó a la conclusión de que se había progresado mucho en la presentación del presupuesto por funciones. En 1989 se utilizaría esta modalidad prácticamente en todo el presupuesto; más significativa todavía fue la conclusión de que el nuevo método "había conducido ya en algunos ministerios a una mejor definición de las líneas de responsabilidad y ayudado a identificar problemas de finanzas, gestión, personal y contratación que entorpecían el logro oportuno de los objetivos enunciados. Según se ha informado, el sistema de exámenes trimestrales ha demostrado ser especialmente útil para producir una mejor interacción entre administradores y personal de operaciones." Además, en el documento inicial de información básica sobre el proyecto se llegó a la conclusión de que en los últimos años podía observarse "una mejora real de la gestión y el control financieros de la administración central". El Gobierno había llevado a cabo "exitosamente" dos préstamos para fines de ajuste estructural y acuerdos de compromiso contingente, logrando al propio tiempo un avance considerable en la gestión financiera: los ingresos habían aumentado, los gastos habían disminuido y el déficit fiscal se había reducido de aproximadamente el 25% del PIB en 1984 a un 7% en 1987. Los políticos y altos funcionarios civiles consideraron que el PRA había desempeñado una función importante en estos logros y deseaban que continuase.

A pesar de estos acontecimientos importantes, la instauración misma de la reforma presupuestaria resultaba difícil. A fines de 1987, una misión sugirió que se considerase de nuevo la ejecución de ciertos aspectos del proyectado sistema de presupuestación por funciones, tomando en cuenta las limitaciones del sistema administrativo jamaicano. En especial:

- a) Parece improbable lograr la instauración de un sistema que esté efectivamente en funcionamiento en todo el Gobierno en la fecha prevista de mediados de 1989, en vista de lo que se ha obtenido hasta ahora;
- b) El Gobierno no ha establecido todavía un vínculo satisfactorio entre los procesos de planificación y presupuestación, que es esencial para un sistema de presupuestación por funciones;
- c) Las funciones respectivas de la División de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y del Instituto de Planificación no se han definido con claridad, y la integración del servicio de proyectos de planificación con el de la División de Presupuesto no se ha logrado aún exitosamente;

- d) A consecuencia de lo indicado en b) y c), hay todavía dos presupuestos separados de gastos de capital y ordinarios para todos los ministerios y departamentos, aun para el de Obras Públicas, que fue escogido como institución piloto para la introducción del proceso de presupuestación por funciones;
- e) No se han realineado las dependencias de los ministerios y organismos sectoriales de modo de adecuarse al nuevo proceso presupuestario;
- f) En consecuencia, no se han creado todavía los centros de costos que deberían producir resultados o servicios mensurables con cifras de costos identificables para cada ministerio y departamento, y tomar en cuenta todos los aspectos constitucionales, institucionales y de organización que sean pertinentes;
- g) Hay una grave falta de personal técnico y contable calificado; muchos de los funcionarios que han recibido capacitación dentro del proyecto han pasado a ocupar otros puestos o han dejado el servicio del Gobierno;
- h) En consecuencia, no hay una adecuada contabilidad de costos, ni siquiera en los ministerios técnicos; continúa utilizándose el modelo corriente de contabilidad según el registro de caja, que no está concebido para suministrar la información y análisis necesarios para la presupuestación por funciones;
- i) Resulta difícil la evaluación de resultados debido a la falta de capacidad para verificar los trabajos en marcha, salvo en términos de desembolsos de caja, y
- j) La función directriz asignada a la División de Presupuesto del Ministerio de Hacienda (esencial para la instauración exitosa de cualquier nuevo modelo de presupuestación) no se ha materializado en la práctica; parece, en realidad, que falta una cooperación estrecha entre dicha división y los encargados de la ejecución del PRA. La consecuencia es que se han perdido el impulso y entusiasmo que eran evidentes en las primeras etapas del proyecto.

Debido a estas dificultades, la reforma presupuestaria se ha detenido en la etapa de preparación del formato, y aún no se han introducido los conceptos de presupuestación por funciones como instrumento de gestión en los ministerios piloto seleccionados. Sin embargo, debe tenerse cuidado de no interpretar estos resultados como una condenación absoluta del sistema y todo lo que tiene por objeto alcanzar. Tres años es muy poco tiempo para introducir y lograr buenos resultados de sistemas presupuestarios reformados aun en los países industrializados. Muchos de los problemas con que se han tropezado en Jamaica eran comunes en Francia tres años después de haber comenzado a introducir en ese país la racionalización de la elección presupuestaria. Como se ha indicado antes, al persistir en la introducción de las mejoras, Francia tiene ahora un sistema presupuestario que, aunque

bastante alejado de la conversión total a la racionalización de la elección prevista originalmente, puede aprovechar los conceptos y la disciplina intelectual que intervienen en la preparación de este método para beneficiar al sistema de gestión financiera en conjunto y mejorar el presupuesto como herramienta de política económica. Sería una pena que las autoridades jamaicanas se decepcionaran tanto con los primeros reveses como para abandonar la empresa de la reforma presupuestaria. Muchos de los conceptos de la presupuestación por funciones son sólidos. Si hay una enseñanza de importancia que aprovechar de la experiencia de Jamaica con el PRA (aparte de las comunes relativas a los requisitos institucionales, de procedimientos y políticos para lograr el éxito de la reforma que se trata en el texto principal), es que los organismos externos como el Banco deben proceder con cautela para no despertar expectativas demasiado ambiciosas. Un quinquenio fue siempre un período demasiado corto para una actividad de reforma importante en un campo políticamente delicado. Es útil que en esta empresa y en otras similares se obtengan algunos éxitos que contribuyan a mantener el ímpetu. Las expectativas iniciales demasiado ambiciosas, cuando no se concretan, producen decepción y desilusión.

NOTAS

1/ L. Garamfalvi: "La Reforme Budgetaire: Quelque Experiences Recentes", publicación mimeografiada del FMI, 1986.

2/ Garamfalvi op cit.

3/ La labor introductoria fue llevada a cabo por académicos y empleados públicos de los ministerios seleccionados y se centralizó en el Institut Administration-Universite, organismo independiente que realiza trabajos de investigación sobre administración pública en Bélgica en colaboración con el Ministerio de la Administración Pública.

4/ Véase "French Planning Reforms 1981-84" por Martin Cave, Brunel University, 1986.

5/ Los párrafos siguientes se basan en una excelente evaluación de la experiencia francesa de presupuestación por programas contenida en el artículo de Robert Poincard: "Les Budget de Programmes, Quinze Ans Apres" en "Economie et Prevision" publicada por el Ministerio de Hacienda, año 1985/5, Número 71.

6/ El problema empeora debido a la deficiente coordinación del calendario de preparación de los presupuestos por programas de la ley presupuestaria anual. Cada documento de programa, aunque sumamente largo y detallado, sólo se facilita a los legisladores, en el mejor de los casos, unos pocos días antes de la votación definitiva de las asignaciones comprendidas en la ley de presupuesto anual.

7/ Agricultura, Economía y Presupuesto, Educación, Industria, Medio Ambiente, Salud, Trabajo y Transporte.

8/ Aunque no es siempre clara la relación entre los planes de acción prioritarios y los presupuestos por programas preparados por el mismo organismo.

9/ Véase "Some Important Experiences with Policy Analysis and Performance Budgeting in the Dutch Government" por A. Sorber y J. Schild en "International Review of Administrative Sciences", septiembre de 1986.

10/ En esta sección se aprovechan algunos documentos del Banco y de otras fuentes, de los cuales están disponibles los siguientes: Emery M. Roe: "The ceiling as Base: National Budgeting in Kenya", en "Public Budgeting and Finance", tercer trimestre, 1986; y Glenn Lehmann: "Kenya's Experience With a Forward Budget", materiales didácticos del IDE, julio de 1986.

ANEXO III

EL PROCESO DE ADOPCION DE DECISIONES PRESUPUESTARIASA. Introducción

Este Anexo cumple la doble finalidad de resumir algunos de los conceptos y problemas tratados en el texto principal y concentrarse al propio tiempo en los aspectos del proceso de adopción de decisiones a los que el personal del Banco podría prestar especial atención, con resultados provechosos. Es evidente que este proceso varía mucho de un país a otro; por ello en la presentación se recurre inevitablemente a generalizaciones y abstracciones. Sin embargo, se procura aquí destacar los defectos principales que se encuentran con frecuencia en el proceso y señalar el camino hacia el mejoramiento de los procedimientos e instituciones que se requieren para hacer del gasto público un instrumento más efectivo para el desarrollo.

Se describe en primer término el marco de un proceso presupuestario típico y se examina luego cómo, en la práctica, cada etapa presenta algunas dificultades institucionales y de procedimiento que dan lugar a desviaciones del esquema idealizado. El Anexo finaliza considerando algunas de las reacciones más comunes de los organismos de hacienda y planificación y sectoriales frente a los defectos del proceso presupuestario. Estas reacciones tienen a menudo sus propias consecuencias perjudiciales para la conducción efectiva de la política fiscal y de la política económica en el sentido más amplio.

B. El proceso presupuestario: Esquema

En la sinopsis que sigue se resume el proceso típico de adopción de decisiones presupuestarias. Presenta un marco de referencia esencialmente teórico, aun idealizado, y la práctica puede apartarse de este marco en algunos aspectos importantes. En la primera columna figuran las etapas que deberían cumplirse normalmente en un ciclo presupuestario típico, y en la segunda se esbozan los métodos que se aplican más comúnmente para cumplir cada etapa.

Proceso de adopción de decisiones presupuestarias:
Etapas típicas, métodos y organismos que intervienen

<u>Etapas</u>	<u>Métodos y organismos que intervienen</u>
i) Determinación del nivel general del gasto público dentro del período del presupuesto.	<p>a) <u>Las autoridades centrales</u> comunican a los organismos sectoriales el tope máximo global que han estimado.</p> <p>b) Los <u>organismos sectoriales</u> comunican a los organismos centrales los costos que han estimado para cada programa a fin de que éstos los compilen y sumen.</p>
ii) Asignación inicial de los recursos disponibles estimados a los distintos organismos y/o programas sectoriales.	<p>a) <u>Presupuesto Corriente</u>: asignación en general por organismo en vez de por programa. Los <u>organismos de hacienda y planificación</u> envían a los sectoriales una circular sobre el presupuesto en la que se indican las perspectivas económicas, los objetivos generales de política, y cómo se espera que el presupuesto ayude a alcanzarlos. Sobre esta base, la circular debe justificar las propuestas de aumentos y disminuciones en las asignaciones a los organismos.</p> <p>b) La circular sobre el presupuesto se limita a enunciar en general la disponibilidad de recursos y los objetivos de política, permitiendo que los <u>organismos sectoriales</u> respondan con sus propias propuestas sobre las asignaciones.</p> <p>c) <u>Gastos de capital</u>: Los <u>organismos sectoriales</u> presentan propuestas de nuevos proyectos sobre la base de los criterios indicados por los <u>organismos de hacienda y planificación</u>, que comprenden la tasa de rentabilidad, la disponibilidad de financiamiento, la capacidad para la ejecución y la conformidad con los objetivos económicos y sociales globales. En el cronograma, preparado por los <u>organismos sectoriales</u>, se propone el desglose anual de los gastos para su inclusión en el presupuesto.</p>

iii) Respuesta de los organismos sectoriales a la circular sobre el presupuesto.

Las negociaciones entre los organismos de hacienda y planificación y los sectoriales se celebran ordinariamente en el nivel técnico, una vez que el Gabinete ha decidido ya sobre los objetivos y prioridades generales. El enfoque es a menudo incremental, rara vez se inspeccionan los gastos anteriores, y la atención se centra casi exclusivamente en los aumentos propuestos. Pueden realizarse las negociaciones sobre la base de programas, pero con mayor frecuencia sobre partidas (sueldos, materiales, etc.) que son. El éxito de las solicitudes de asignaciones mayores se basa en el poder político de negociación de los organismos sectoriales interesados.

iv) Preparación del proyecto de presupuesto.

Esta es responsabilidad de los organismos de hacienda y planificación. Puesto que por lo general las propuestas exceden a los recursos, es inevitable que el personal técnico de dichos organismos haga un aporte importante mediante ajustes, integración y armonización.

v) Aprobación del proyecto de presupuesto.

La aprobación se efectúa a nivel del Gabinete y puede constituir un proceso dilatado. Debido a las modificaciones introducidas por el personal técnico de los organismos de hacienda y planificación (véase la etapa iv), lo que los ministros sectoriales vean puede diferir apreciablemente de lo que creían que sus funcionarios habían acordado. Durante el ciclo puede devolverse varias veces el proyecto de presupuesto para fines de revisión y modificación.

vi) Preparación del presupuesto definitivo para su presentación al poder legislativo.

Esta etapa es responsabilidad de los organismos de hacienda y planificación. Puede ser una tarea técnicamente compleja, que suponga la preparación de un resumen convincente y numerosos anexos.

vii) Consideración por el poder legislativo.

Según el país de que se trate, esta puede ser la etapa más difícil dentro del proceso. Si la legislatura emprende su tarea con seriedad, el examen puede demandar varias sesiones: a) consideración del marco presupuestario, con inclusión de las políticas macroeconómicas y los supuestos en que se basan las predicciones de ingresos y gastos; b) examen de propuestas detalladas a niveles de subcomisión y comisión de presupuesto y c) sesión plenaria para aprobar el presupuesto y convertirlo en ley.

viii) Ejecución del presupuesto: liberación de los fondos.

Las responsabilidades de los organismos de hacienda y planificación comprenden la administración de los pagos a los organismos sectoriales a fin de asegurar el control adecuado sobre el flujo de gastos. Hay tres métodos básicos: a) la liberación inmediata de toda la cantidad presupuestada a las cuentas de los organismos sectoriales; b) la liberación de los fondos contra comprobantes de pago o recibos que demuestren que el organismo sectorial ha efectuado o va a efectuar los pagos; c) liberación periódica de fondos a los organismos sectoriales (por ejemplo, una doceava parte de la cantidad presupuestada por mes o una cuarta parte por trimestre).

Las responsabilidades de los organismos sectoriales comprenden: a) preparar pronósticos de necesidades en el curso del año; b) preparar compromisos, y c) acusar recibo de bienes y servicios y certificar los gastos por concepto de los mismos.

- ix) Ejecución del presupuesto: gastos de capital. Los organismos sectoriales se encargan normalmente de la ejecución de proyectos. Entre las responsabilidades pertinentes se incluyen las de preparar predicciones de gastos en el curso del año y organizar y administrar procedimientos de licitación y contratación. Los organismos de hacienda y planificación son los encargados de asegurarse de que se hayan cumplido las leyes y reglamentos antes de liberar los fondos.
- x) Ejecución del presupuesto: adquisiciones. Los organismos de hacienda y planificación deben encargarse de establecer la uniformidad de los procedimientos contractuales a fin de asegurar tantas licitaciones públicas como sea posible. Los organismos sectoriales deben administrar el proceso de adquisición, con inclusión de los anuncios, la evaluación detallada de costos (para la comparación con los precios de oferta), la evaluación de las ofertas, la negociación con los contratistas, y el examen del cumplimiento de éstos. Los contratos deberán adjudicarse únicamente después de asegurada la asignación presupuestaria.
- xi) Ejecución del presupuesto: presentación de informes. Los organismos sectoriales deben preparar informes periódicos (mensuales o trimestrales) y cuentas que los organismos de hacienda y planificación deberán consolidar y anualizar.

xii) Seguimiento y evaluación.

Las responsabilidades de los organismos sectoriales comprenden: a) el examen periódico de los gastos efectivos; b) el análisis de las variaciones con respecto a las estimaciones presupuestarias; c) el análisis de los desfases presupuestarios, y d) la equiparación de los progresos en el aspecto financiero y en el físico.

Los organismos de hacienda y planificación deberán a) realizar exámenes generales periódicos en forma independiente o conjuntamente con los organismos sectoriales; b) modificar políticas y objetivos cuando corresponda según se desprenda de dichos exámenes, y c) reasignar fondos en los casos necesarios. (Nota: En muchos países, el seguimiento está a cargo de una entidad central. Esto puede ser necesario cuando el ministerio o el organismo sectorial carecen de la capacidad adecuada; sin embargo, resulta deseable que esta actividad sea llevada a cabo por quienes estén en estrecho contacto con el proyecto respectivos).

xiii) Ejecución del presupuesto: gestión de caja.

Los organismos de hacienda y planificación deben preparar un plan completo de gestión de caja a fin de asegurar que la obtención de empréstitos se encuadra dentro de los límites y que se minimizan los intereses sobre la deuda.

Los organismos sectoriales deben entregar rápidamente los fondos sobrantes o tramitar de manera oportuna las solicitudes de fondos adicionales.

C. El proceso presupuestario en la práctica

a) Determinación de los niveles generales de gastos

Varios factores pueden combinarse para hacer que en cada etapa del proceso teórico descrito en los párrafos anteriores éste se desvíe de la realidad. En la etapa inicial, los organismos de hacienda y planificación, en principio, deben determinar el nivel general del público dentro del período presupuestario de acuerdo con la disponibilidad de recursos y la estabilidad macroeconómica. En efecto, el total del gasto puede ser simplemente el resultado de la mera compilación y suma de las necesidades de cada programa u organismo. La facultad de los organismos de hacienda y planificación para llevar a cabo sus tareas está limitada con frecuencia en función de varios factores. Primero, el poder político relativo de algunos de los organismos sectoriales puede ser tal que, en efecto, estén en condiciones de determinar lo que habrán de gastar recurriendo a una autoridad de nivel más alto que el de los organismos de hacienda y planificación. Segundo, las predicciones del ingreso fiscal adolecen de muchas incertidumbres, especialmente cuando dependen en alto grado de los impuestos sobre los productos primarios. Tercero, en muchos países, no toda la ayuda exterior ni todos los empréstitos fluyen a través de estos ministerios. Por ejemplo, en Mauritania, hasta muy recientemente, los organismos de hacienda y planificación tenían poco conocimiento --y mucho menos un control efectivo-- de los acuerdos directos entre los organismos sectoriales y los proveedores de fondos del exterior. Cuarto, la agregación de las propuestas de los organismos produce magnitudes puramente teóricas que no pueden constituir una buena base para la adopción de decisiones sobre muchos programas individuales. Quinto, la falta de información básica sobre asuntos tales como el número del personal, las actividades que están en marcha, sus costos, etc., entorpece con frecuencia las decisiones de las autoridades centrales sobre las propuestas de los organismos sectoriales. Por lo general, la brecha de la información se ensancha a medida que uno se aleja de los organismos del gobierno central hacia las autoridades locales y las empresas públicas.

b) Asignación inicial de recursos

Muchas de las decisiones comprendidas en la etapa siguiente --la asignación inicial entre los diversos organismos y programas de los recursos que se ha estimado estarían disponibles-- pueden haber estado incluidas ya en la etapa anterior. Esto dependería, como se ha visto, del poder político relativo de los organismos de hacienda y planificación y los de ejecución. También pueden intervenir algunos otros factores para socavar el proceso teórico. Por ejemplo, puede ocurrir que no se preparen sistemáticamente ni se distribuyan de manera oportuna las circulares sobre el presupuesto o quizás no contengan indicaciones persuasivas acerca de las metas del gobierno o de cómo alcanzarlas a través del presupuesto. **Por las razones mencionadas,**

la estimación de los recursos puede ser bastante inexacta. En ocasiones, los organismos de hacienda y planificación recurren a subestimaciones debidas a fin de acrecentar el grado del control central efectivo sobre la asignación de los recursos. Es posible que esto dé lugar a su vez a la proliferación de presupuestos complementarios que pueden elevar la probabilidad de que se hagan asignaciones apresuradas de gastos para propósitos deficientemente definidos.

Es en esta etapa del proceso que la calidad de la información de que disponen los organismos de hacienda y planificación pasa a ser una consideración vital. En verdad, a menudo es posible identificar los puntos de decisión que tienen una importancia crítica dentro del ciclo, siguiendo el flujo de la información o la falta de la misma. Los datos financieros, que son la materia prima para la formulación efectiva de un presupuesto, pueden estar diseminados en varios ministerios y organismos. Las cuentas y los sistemas contables tal vez no sean uniformes e incluso pueden estar en pugna unos con otros. Por ejemplo, los sistemas de codificación y contabilidad que usa la oficina del presupuesto en el ministerio de hacienda para la preparación del presupuesto corriente son con frecuencia diferentes de los que se plican en la dirección de planificación para preparar el presupuesto de capital. Los dos pueden ser incompatibles con las cuentas del departamento del tesoro del ministerio de hacienda que tiene a su cargo la administración de los pagos efectivos. Estas dificultades que se presentan en los ministerios de hacienda y planificación se vuelven con frecuencia más complejas por el hecho de que los organismos sectoriales operan con sus propias series de datos que, por su parte, probablemente también son diferentes. Aun en los casos en que los datos concuerdan, no es en manera alguna extraño que los organismos de ejecución oculten el costo total de un proyecto procurando evitar una decisión adversa. Por lo tanto, los programas que han obtenido el apoyo inicial de la oficina del presupuesto sobre la base de subestimaciones se han inflado ulteriormente (el denominado fenómeno "de nariz del camello"). Además, el ejercicio económico del gobierno central puede ser diferente del de algunos organismos, lo que impide lograr la compatibilidad contable.¹/ Toda esta confusión no solamente envuelve a los funcionarios en actividades que duplican o triplican la tarea de recolección y elaboración de datos, sino que constituye un impedimento de importancia para el uso del presupuesto como instrumento de política. Una de las mejoras más notables que pueden introducirse en el sistema presupuestario de un país es la formación e instalación de una base de datos financieros que coloque toda la información presupuestaria y la del programa de inversiones del sector público sobre una base común que puedan compartir los organismos de hacienda y planificación y sectoriales por igual. Si bien esta es una empresa de gran envergadura, que puede prolongarse por algunos años, serán apreciables sus beneficios directos e indirectos. Entre estos últimos está el hecho de que la construcción y funcionamiento de un nuevo sistema de información obligará a diferentes organismos a trabajar mancomunadamente para la solución de los problemas presupuestarios y llegar a una comprensión común de las cuestiones que intervienen en la solución de los conflictos sobre el presupuesto.

c) Negociaciones entre organismos sectoriales y de hacienda y planificación

Por lo común, las negociaciones más difíciles tienen lugar en la etapa siguiente, cuando los organismos sectoriales responden a las propuestas iniciales de los organismos de hacienda y planificación. Una de las técnicas más utilizadas en las negociaciones ulteriores es el enfoque incremental: en vez de deliberar acerca de la conveniencia general de continuar con un proyecto o programa en marcha, las autoridades centrarán su atención simplemente en las variaciones de los desembolsos, comparándolos con los del ejercicio anterior y concentrándose en la práctica casi exclusivamente en los aumentos propuestos. El supuesto implícito es que no se justifica el examen detallado de lo gastado en los presupuestos anteriores; se arraiga la satisfacción respecto de las políticas existentes, y el proceso del examen presupuestario pasa a ser un impedimento más para la revitalización de la gestión del gasto público. En los casos en que el incrementalismo se centra no en programas sino en categorías de partidas como las de sueldos, materiales, pagos del servicio de la deuda, etc., los efectos pueden ser aún más perjudiciales. Primero, esto entraña una desviación aún mayor de un enfoque orientado hacia objetivos, y, segundo, al concentrarse en la minucia de las partidas, se tiende a perder de vista las cuestiones más amplias de política. Sin embargo, estas técnicas tienen un uso bastante difundido y han resistido la prueba del tiempo tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados; estos factores por sí solos explican en gran parte su atractivo.^{2/} Mientras tanto, en algunos países, la influencia del incrementalismo ha disminuido debido a los cambios de las condiciones externas ^{3/} o por la introducción de la planificación a plazo mediano y de técnicas presupuestarias mejoradas. Sin embargo, en la mayoría de los casos el incrementalismo está profundamente incorporado en el proceso de adopción de decisiones; en las medidas que se tomen en pro de la reforma es menester que se respete la influencia que tiene en los encargados de la adopción de decisiones y se trate de asegurar que cualquier alternativa que se sugiera no menoscabe aún más el control financiero sobre los organismos de ejecución, a menudo frágil.

Una de las consecuencias del incrementalismo es que el proceso presupuestario llega a concentrarse casi exclusivamente en las cantidades con frecuencia pequeñas disponibles para el gasto adicional. En un gran número de países, dichas cantidades son inferiores al 10% de los desembolsos totales previstos. En cuanto al resto, la mayor parte es "intocable", ya sea por razones políticas (sueldos) o debido a los acuerdos financieros que el gobierno debe respetar (servicio de la deuda). En tales condiciones, es evidente que hay poco o ningún margen para el ajuste o la adaptación a los cambios imprevistos del clima económico. Si en la práctica las brechas presupuestarias resultan demasiado cuantiosas para financiarse, debe entonces recurrirse a algunos paliativos potenciales. Las obligaciones del servicio de la deuda pueden reducirse mediante su reprogramación o puede acrecentarse el flujo de nuevos recursos externos mediante negociación. Sin embargo, con frecuencia es el presupuesto de capital el que, junto con los gastos de operación y mantenimiento, lleva el peso de las reducciones. En algunos

países, donde hay presupuestos separados para el desarrollo, no es desconocida la práctica de transferir a éstas partidas del presupuesto corriente a fin de asegurar el financiamiento, a veces con cargo a fondos proporcionados por donantes. Es evidente que esto entorpece la capacidad del gobierno para efectuar los gastos genuinamente destinados a fines de desarrollo en la forma programada. Tampoco puede esperarse que un ambiente financiero más favorable conduzca a una estructura más racional del gasto público. Por el contrario, a menudo conduce a un deterioro: los salarios y beneficios marginales aumentan por lo común, juntamente con el número de los que figuran en las listas de pago del sector público, mientras se presta menor atención a los procedimientos de selección cuantitativa de nuevos proyectos y programas.

d) Aprobación por el gabinete

Las negociaciones entre los organismos de hacienda y planificación y los sectoriales pueden ser bastante prolongadas, y pueden requerirse varias modificaciones cuando el proyecto de presupuesto se somete a consideración del gabinete. El tiempo que demanda la totalidad del proceso causa problemas considerables en muchos países, tanto desarrollados como en desarrollo. La situación puede volverse especialmente crítica si en el curso del ciclo hay que efectuar cambios significativos en el borrador técnico a consecuencia de su consideración por el gabinete, lo que puede dar lugar a revisiones de los topes de gastos que exijan cambios en todo el presupuesto. Ya que el tiempo que media entre el proyecto y la versión definitiva del presupuesto es casi siempre corto, los organismos de ejecución pueden tropezar con dificultades para hacer ajustes dentro de las limitaciones del calendario presupuestario. El presupuesto ad hoc que surge de esto puede ser muy diferente del aprobado que refleja los ajustes completos. Desde luego, lo mismo puede ocurrir cuando los cambios se efectúan en la legislatura, o puede sobrevenir a consecuencia de una tasa de inflación más alta que la prevista. Los recursos humanos que tanto se necesitan para la ejecución del presupuesto deben abocarse por consiguiente a efectuar los cambios dispuestos.

e) Consecuencias de la fragmentación de responsabilidades

A los problemas de tiempo se agregan los de la adopción de decisiones en forma fragmentaria y no coordinada, problemas que están vinculados con frecuencia a las líneas jerárquicas y funciones imprecisas de diversos organismos. Aunque estos problemas caracterizan a la mayor parte de las economías en mayor o menor grado, los intentos por reforzar la capacidad de adopción de decisiones al nivel central dan lugar a un dilema especialmente crítico para los países en desarrollo. Por un lado, las crisis económica y financiera se combinan con las deficiencias de la capacidad de gestión de los organismos de ejecución para hacer indispensable un control central más severo sobre los gastos. Por otro lado, las autoridades centrales carecen a menudo de los medios --recursos humanos y de información-- para hacer efectivo tal control central. La gestión del gasto puede así quedar empantanada en prolongados procedimientos, sujeta a criterios de actores ajenos a las consecuencias de sus decisiones.

Estas dificultades de procedimiento e institucionales se acentúan con frecuencia en razón de la estructura jerárquica y funcional dentro de la administración. Esto varía de un país a otro y es un reflejo de su cultura. En algunos casos, la autoridad ejecutiva como tal simplemente puede no ser reconocida; en vez de tomar decisiones de manera deliberada, los asuntos sencillamente evolucionan según el poder político relativo de los distintos partidos en momentos diferentes. Aun en los casos en que esto no sucede, se puede observar a menudo que las funciones que difieren entre sí no están claramente definidas y que en consecuencia la autoridad es fragmentaria, imprecisa y no coordinada. Las estructuras políticas y administrativas frágiles tienden a sentir excesivamente la influencia de las personalidades de modo que los límites de la autoridad de un organismo pueden expandirse y reducirse de acuerdo con la capacidad de su dirección y personal. Aun dentro de estructuras mejor afianzadas y más complejas, las líneas jerárquicas se vuelven imprecisas como efecto secundario de las medidas encaminadas a lograr consensos. Supóngase, por ejemplo, que la responsabilidad por la preparación del proyecto de presupuesto debe estar en manos de la oficina de presupuesto o la dependencia correspondiente del ministerio de hacienda. Si se procura asegurar el acuerdo mediante la participación de otros organismos puede ocurrir que se diluya la responsabilidad del organismo principal. 4/ Además, los organismos clave están a menudo divididos internamente, lo que tiende a ser aún más crítico en el nivel político. Así, puede ser difícil o imposible de lograr un consenso en el gabinete. Está luego la función de la legislatura. En las nuevas democracias, o en los países en que la democracia se ha restarurado recientemente, la legislatura puede insistir en cumplir una función más activa de adopción de decisiones presupuestarias, y en una etapa del proceso mucho más temprana de aquella a que ha estado acostumbrado el ejecutivo. Aun en las democracias afianzadas, la legislatura puede tener una importante función que desempeña en la formulación del presupuesto que es posible contradiga o sustituya la posición del ejecutivo (por ejemplo, los Estados Unidos).

A corto plazo, el adelanto logrado en la gestión del gasto público ofrece poco a los gobiernos que desean resolver estos dilemas. A largo plazo, la formación de una capacidad adecuada para dicha gestión en los organismos de ejecución es un requisito esencial para una adopción de decisiones más efectiva. Una vez que se disponga de dicha capacidad, ésta podría reforzarse mediante la introducción gradual de un sistema de "control mediante incentivos" algo paralelo a los métodos de seguimiento y supervisión de las empresas públicas apoyados frecuentemente por el Banco. En esencia, esto significaría la creación de un sistema de fijación de metas y observación del desempeño vinculado a las recompensas y sanciones para las personas que intervienen en las actividades respectivas de presupuestación y ejecución. Muy poco novedosas son estas ideas: A fines de la década de 1960, Schultze 5/ sugirió que se incluyeran incentivos en el diseño y formulación del presupuesto y de los programas presupuestarios individuales. Evidentemente, tales incentivos no deberían cubrir toda la gama del gasto gubernamental pero sí aplicarse en los campos que se presten más fácilmente a las especificaciones de producción, costos y medidas de rendimiento. La aplicación práctica de este enfoque está limitada por la filosofía de la administración pública que por lo común no incluye incentivos **directos del**

rendimiento en la trayectoria de los empleados públicos (por lo menos en los gobiernos central y locales). En todo caso, la aplicación selectiva de este enfoque puede ser digna de mayor exploración.

f) Problemas de ejecución

Conviene dividir estos problemas en dos grupos, a saber, los problemas de control y los de gestión de caja. Se entiende por control no meramente asegurar que los gastos se mantengan dentro de límites impuestos por la disponibilidad de recursos (por sí misma una tarea difícil), sino también que reflejen los amplios objetivos de política. La mayor parte de los sistemas de gestión del gasto en los países en desarrollo carecen de los medios que les permitan lograr el control en este sentido más lato. Específicamente, dichos sistemas no tienen: 6/

- un programa de trabajo bien definido para cada uno de los organismos de ejecución, que presente proyecciones de cuándo habrán de necesitarse los recursos financieros y otros de carácter clave;
- un sistema de exámenes periódicos para replanificar y reprogramar en vista de obstáculos y/o cambios imprevistos en los costos;
- un procedimiento establecido de liberación periódica de fondos a los organismos de ejecución para relacionar los flujos financieros con el programa de actividades;
- un sistema de información financiera para la administración que proporcione una cuenta actualizada y exacta de los compromisos, los gastos y el estado de los fondos asignados a una actividad y/o un organismo determinado;
- un sistema de adquisición de bienes y servicios que funcione bien y esté adecuadamente supervisado;
- un sistema de presentación de informes, sencillo pero funcional, para la verificación de los trabajos en marcha, diseñado de acuerdo a las diversas necesidades de los niveles de jerarquía que intervienen en la ejecución presupuestaria y sujeto a un proceso de examen institucional (mensual, trimestral, etc., dependiendo de la importancia y carácter de la actividad), ni
- un sistema de evaluación y verificación, administrado por una entidad independiente (ya sea dentro del gobierno o directamente responsable ante la legislatura), cuyo cometido sea no una simple auditoría financiera sino la verificación de hasta qué punto un proyecto o actividad ha logrado sus metas más generales.

Por consiguiente, en el mejor de los casos, hay un énfasis exagerado sobre el control financiero como un fin en sí mismo. Esto puede llegar al punto de entorpecer gravemente las labores de los organismos de ejecución. Los procedimientos altamente complejos para la liberación de los fondos se vuelven a menudo engorrosos al confundirse la función del Tesoro con la de

control de los gastos (es decir, los fondos se retendrán en el punto de su liberación, sea que se hayan cumplido o no adecuadamente todos los pasos, ya que ésta es la única manera efectiva de mantenerse dentro de los límites globales de gastos). Esto no sólo hace casi imposible que los organismos de ejecución planifiquen sus actividades, sino que también descarta una efectiva delegación o fijación de responsabilidades en el uso de fondos públicos.

Una buena gestión de caja (es decir la satisfacción de las necesidades diarias de fondos del gobierno a un costo mínimo) puede ahorrar al gobierno cantidades apreciables y apoyar objetivos más amplios de política monetaria y fiscal. 7/ No obstante, ése es un campo que se ha descuidado en la gestión del gasto público. Hay tres razones principales para ello. Primera, rara vez los departamentos de ejecución tienen incentivos para administrar bien sus fondos en efectivo puesto que los costos de una administración deficiente, en términos de cargos por concepto de intereses, son sufragados por lo común por el presupuesto, en tanto que los beneficios corresponden al ministerio de hacienda o al banco central. Segunda, la ejecución del presupuesto se centra principalmente en la liberación de los fondos a los organismos de operaciones, mientras el gasto efectivo del dinero está por lo común varias etapas más allá. Tercera, los sistemas de información contable que los gobiernos usan con mayor frecuencia no generan un flujo de datos sobre los fondos sino que se concentran más bien en la responsabilidad post hoc de los recursos liberados a los organismos de operaciones. También pueden faltar los requisitos institucionales para una gestión de caja efectiva. En muchos casos no hay una autoridad central encargada de esta función. Debido a los defectos del sistema presupuestario, o con la mira de evadir la vigilancia tanto como sea posible, los organismos de operaciones prefieren generar fondos especiales sobre los cuales tienen control en vez de retornar el excedente de efectivo a un fondo común central. Esto puede dar lugar a una situación en la cual los organismos de hacienda y planificación se vean forzados a obtener fondos en préstamo para satisfacer las necesidades de efectivo cotidianas del gobierno, a una tasa de interés mayor que la devengada sobre los excedentes de efectivo de los organismos de operaciones depositados en los bancos comerciales.

D. Reacciones típicas ante los defectos del sistema presupuestario

Los problemas prácticos vinculados al proceso presupuestario han dado lugar a que los organismos de hacienda y planificación y de operaciones adopten algunas medidas y métodos para abordar conflictos y facilitar la asignación de fondos para actividades que se consideren políticamente importantes. Los más comunes son la actividad extrapresupuestaria, la consignación de fondos para fines específicos, y los presupuestos suplementarios. En gran medida, todos estos métodos son paliativos y sustitutos de reformas institucionales más profundas y por lo tanto políticamente difíciles. Además, su adopción puede traer consecuencias perjudiciales a la capacidad del gobierno para administrar el gasto público con efectividad.

a) Actividad extrapresupuestaria

A consecuencia de los defectos de los procedimientos presupuestarios tradicionales, más y más actividades tienden a reorientarse del presupuesto nacional a otras fuentes o métodos de financiamiento. Estos son a menudo menos visibles y por lo tanto están menos expuestos al examen público. Se crean numerosos fondos extrapresupuestarios --algunos con el estímulo de los donantes y aun con su activo apoyo-- para asegurar el establecimiento o continuación de entidades, programas y proyectos. Los funcionarios tienen aversión a la incertidumbre y a las demoras que están vinculadas a las asignaciones presupuestarias y prefieren controlar efectivamente sus propias finanzas. La influencia de los donantes es a menudo un factor de importancia; en algunos países el financiamiento externo no pasa a través del sistema presupuestario nacional. Por ejemplo, en Mauritania un estudio reciente llegó a la conclusión de que más del 90% de los gastos de inversión se financian con donaciones y préstamos del exterior y todos son extrapresupuestarios. Si bien son útiles en términos de flexibilidad operativa y de garantía de la continuación de algunas funciones vitales, se abusa con frecuencia de los fondos extrapresupuestarios. En muchos países puede advertirse que los fondos se dirigen todavía a proyectos y actividades cuya existencia ha sobrepasado su utilidad; en algunos casos, hasta han dejado de existir, y el dinero se encausa a otros usos sin orden alguno. Por otra parte, no sólo se socavan así prácticamente todos los principios de una administración presupuestaria idónea, sino que se impide la comparación con otros usos de los fondos y, por lo tanto, no se consideran las opciones que deben estar incluidas en el proceso de decisiones presupuestarias. Sin embargo, tiene poca utilidad lamentar su creciente difusión y dejar al mismo tiempo de abordar las deficiencias del propio proceso presupuestario, que son a menudo su causa principal.

b) Consignación de fondos para fines específicos

La consignación de fondos para fines determinados es otra técnica ampliamente utilizada para burlar el proceso presupuestario ordinario, que puede concretarse ya sea asignando un porcentaje específico de los ingresos, o destinando una categoría dada de ingresos a una entidad determinada. Es común en América Latina y en Asia Oriental y menos visible en los sistemas heredados de Gran Bretaña o Francia, aunque se practica cada vez más en Africa al Sur del Sahara. Por lo menos en teoría, tiene algunas ventajas: puede asegurar el financiamiento de ciertas actividades y reducir la incertidumbre; puede proporcionar un vínculo directo entre los costos y los beneficios de un tipo específico de tributación; facilita la medición del rendimiento y el establecimiento de incentivos de reducción de costos, y puede ayudar al ejecutivo a reducir las demoras vinculadas a la aprobación legislativa dentro del proceso presupuestario. En la práctica, hay tantos problemas como beneficios que se derivan de las llamadas ventajas. El vínculo entre costos y beneficios de la tributación es a menudo oscuro y no evidente para los contribuyentes. Administrativamente, el aumento de la consignación de fondos para fines específicos socava la autoridad del proceso presupuestario central y la de la legislatura. Alienta una mentalidad favorable a los enclaves entre los encargados de la administración de fondos.

Los organismos tienden a seguir sus propias inclinaciones y agravan la complejidad del proceso presupuestario. La imposibilidad de intercambiar los recursos públicos trae frecuentemente como resultado que los nuevos gastos se agreguen a los preexistentes en lugar de sustituirlos, ya que éstos están protegidos contra reducciones por su acceso a recursos destinados a fines específicos. Además, puesto que en su mayor parte las iniciativas importantes en materia de gastos públicos se financian externamente, el resultado final es tanto el aumento general del gasto público como la adición a la carga de la deuda externa. El acceso a recursos no intercambiables puede también distorsionar la pauta sectorial de la inversión, especialmente durante los períodos de austeridad fiscal. De nuevo allí los donantes son parte importante del problema: alientan la consignación de fondos para fines específicos por razones similares a las que se dan para los fondos extrapresupuestarios (que pueden también financiarse con ingresos destinados para fines específicos). Los donantes insisten con frecuencia en que se destinen de manera específica fondos de contraparte para proyectos y programas individuales, en vez de permitir que la contribución del gobierno se financie con cargo a las asignaciones presupuestarias generales. Esto puede dar lugar a la acumulación de "fondos para fines indebidos" que el gobierno puede utilizar para proyectos no presupuestados siempre que se pueda persuadir a los donantes de liberarlos. Por ejemplo, en Zambia una expansión grande y deficientemente concebida del programa de crédito agrícola fue financiada con fondos de la Ley Pública 480 con cargo a la ayuda alimentaria de los Estados Unidos. En términos generales, debe alentarse a los gobiernos a discontinuar la consignación de fondos para fines específicos, aunque esto debe hacerse en forma gradual y concomitantemente con medidas de reforma del proceso presupuestario.

c) Presupuestos suplementarios

Los organismos de hacienda y planificación pueden recurrir a los presupuestos suplementarios en un esfuerzo por acrecentar su control de facto sobre los gastos, por ejemplo, bajando artificialmente el monto total de los recursos en la etapa presupuestaria inicial y satisfaciendo ulteriormente solicitudes mediante asignaciones suplementarias. En ocasiones, el marco jurídico hace inevitable el uso de tales suplementos. En Colombia, por ejemplo, la consitución requiere, en primer lugar, que el presupuesto este equilibrado en el sentido formal de que los gastos no excedan la disponibilidad de recursos confirmada legalmente y, en segundo término, que los ingresos estimados no aumenten más del 10% sobre el presupuesto del ejercicio anterior. Esto significa en la práctica que el presupuesto inicial sólo cubre parcialmente los gastos durante el ejercicio y debe formularse una serie de presupuestos suplementarios a medida que se dispone de más recursos. En los últimos años, ha habido hasta cinco suplementos que representaron hasta el 50% de la asignación inicial. Inevitablemente, las adiciones se preparan de manera apresurada, sin una evaluación de su compatibilidad con el presupuesto original o la estrategia general de desarrollo. Aunque tal sistema es indeseable, por lo menos los ministerios de hacienda y planificación mantienen un grado de control efectivo sobre las decisiones en materia de gastos. Por el contrario, en algunos países de Africa al Sur del Sahara son los ministerios de ejecución los que determinan la magnitud de los suplementos. En Zambia por ejemplo, el Banco Central mantiene una "cuenta de

revaloración" en virtud de la cual los pagos del Gobierno se hacen automáticamente, se haya autorizado o no el gasto en el presupuesto. Se permite que los ministerios de ejecución sobregiren sus cuentas y la aprobación del Ministerio de Finanzas sólo se da retrospectivamente a través del presupuesto suplementario. En 1986, el presupuesto suplementario fue casi tan cuantioso como el presupuesto de operaciones original y el factor que más contribuyó a un déficit bastante grande. También en este caso, al igual que el de la consignación de fondos para fines específicos y el de los fondos extrapresupuestarios, el único remedio a largo plazo es la reforma y perfeccionamiento del proceso presupuestario principal.

NOTAS

1/ Aunque esto es raro en el caso de los ministerios y otros organismos del gobierno central, no es poco frecuente en lo que respecta a las empresas públicas y otras entidades descentralizadas.

2/ Véase especialmente Aaron Wildavsky: "A Budget for All Seasons: Why the Traditional Budget Lasts" en G. Bruce Doern y Alan M. Maslove, compiladores: "The Public Evaluation of Government Spending", Instituto de Investigaciones sobre Políticas del Sector Público, Ottawa, 1979.

3/ Por ejemplo, la crisis financiera puede ser suficientemente grave para desafiar a las asignaciones tradicionales de los recursos; sin embargo, esto es comparativamente raro.

4/ Muchas administraciones recurren al uso de comisiones en un esfuerzo por lograr el consenso. Sin embargo, debe prestarse mucha atención a su composición y término de referencia, ya que de otro modo pueden derivarse fácilmente varias consecuencias adversas al proceso presupuestario. Primera, la adopción de decisiones a través de comisiones demanda en general más tiempo. Segunda, el resultado de las deliberaciones en comisión tiende a depender en alto grado de las características y de las relaciones de las personas involucradas; es por ello menos predecible y más arbitrario. Tercera, los miembros de una comisión pueden durar poco tiempo, y esto socava la responsabilidad. Cuarta, a menos que estén representadas todas las partes interesadas, ellas pueden tratar de menoscabar las decisiones de la comisión; por otro lado, asegurar su representación puede hacer difícil el manejo de la comisión. Es frecuente que se recurra a las comisiones en sustitución de la introducción de reformas más profundas en las instituciones de hacienda y planificación; su motivación responde a las poderosas fuerzas del logro de consensos y dilución de responsabilidades. A menos que se definan con claridad las funciones y concomitantemente con ellas los campos de responsabilidad, es dable esperar que los organismos y funcionarios tomen el derroteo seguro de la formación de comisiones. Un enfoque más prometedor a largo plazo sería emprender una reorganización de los organismos clave y sus relaciones recíprocas. Esto supondría redefinir las descripciones de funciones, evaluar las necesidades de recursos humanos y quizás modificar en alguna medida el organigrama general del gobierno.

5/ Véase Charles L. Schultze: "The Politics and Economics of Public Spending", Brookings Institution, Washington, D.C., 1968, y "The Role of Incentives, Penalties and Rewards in Attaining Effective Policy", Government Printing Office, Washington D.C., 1969.

6/ Para mayores detalles, véase F. Khalid: "Budget Execution and Cash Management", en "Issues in Budgeting and Expenditure Control", FMI, 1982.

7/ Por ejemplo, cuando las autoridades monetarias tratan de mantener un estrecho control sobre la expansión del crédito, los procedimientos de gestión de caja no deben permitir que los organismos públicos acumulen grandes saldos en los bancos comerciales.

AJUSTE EXTERNO Y CRISIS FISCAL

Juan Martín *

* Coordinador, Area de Programación del Sector Público.
Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica
y Social (ILPES).

Documento presentado al Seminario sobre "Gestión del Gasto Público y
Programación de Inversiones". (ILPES.2).

INTRODUCCION

1. La gestión del gasto público ha estado enmarcada durante los años recientes - y sobre todo, estará condicionada en el futuro próximo - por un cuadro inédito de las finanzas públicas. Este se caracteriza tanto por la magnitud de los desequilibrios entre ingresos y gastos, como también por las dificultades para conjugar las presiones ejercidas por diversos actores económicos. En este sentido destaca la vinculación entre las presiones ejercidas sobre el proceso de movilización y asignación de recursos públicos, desde los frentes externo e interno.

2. Como consecuencia de la crisis externa por la que atraviesan los países de América Latina, la experiencia de los últimos años revela una reducción en el grado de autonomía de los gobiernos para diseñar y ejecutar políticas públicas; hecho éste que ha afectado sus niveles de desempeño más allá de lo que indican abultados déficits fiscales. Dos son los principales factores concurrentes: uno, la reversión en los flujos de financiamiento neto con el exterior; y otro, la progresiva estatización de la deuda externa.

3. En el plano interno, el ajuste requiere que la sociedad reconozca un empobrecimiento general en el corto plazo y ello obliga a establecer algún esquema de distribución de costos entre los distintos actores sociales. En la mayoría de los países de la región este proceso ha resultado desordenado o caótico; en buena medida, como resultado de la fragmentación del proceso decisorio público y de la yuxtaposición de visiones particularizadas. La ausencia de prioridades globales sostenibles ha llevado a que cada institución fije las propias generando así, situaciones conflictivas en el interior del propio aparato estatal. 1/

4. Sin embargo, éste no es un hecho exclusivamente estatal. El proceso paralelo de "privatización del Estado", como expresión de un sistema perverso de representación de los intereses privados, ha trasladado dentro del propio aparato estatal la pugna social por los recursos públicos. Así, frente a las conductas defensivas de los actores económicos, algunas áreas del gobierno tratan de imponer el ajuste, mientras otras se constituyen en refugio para evitarlo o reducir su costo para intereses particulares. 2/

5. Como consecuencia del vínculo entre ambas dimensiones (externa e interna) el tema de los desequilibrios presupuestario y financiero del sector público, su interacción con otros desequilibrios de corto plazo y las implicaciones para el proceso de desarrollo en el mediano y largo plazos, constituyen hoy puntos focales del debate en la región.3/

6. En particular, el impacto de la crisis y las urgencias del corto plazo derivaron, en la práctica, en una cierta negligencia respecto del futuro. En este sentido, cabe destacar que los países de la región continúan disminuyendo su ritmo de inversión (pública y privada) precisamente en un momento histórico en el que éste debería aumentar significativamente: si no se recuperan con urgencia los niveles históricos de inversión y se dirigen a asegurar una modalidad renovada de inserción dinámica en la economía mundial, la región se precipitará a una situación de mayor atraso relativo, cuya superación será aún más problemática.4/

7. Una actitud realista para explorar la viabilidad de recuperar la inversión exige, por un lado, caracterizar brevemente las causas e implicaciones del desequilibrio presupuestario y financiero del sector público (sección 1) y por otro, identificar direcciones de cambio necesarias (sección 2).

Sección I

DOS DESEQUILIBRIOS VINCULADOS

8. El elevado endeudamiento externo, contraído durante los años setenta, desplazó el eje de las dificultades del sector externo desde el balance comercial a las cuentas financieras del balance de pagos. Este desplazamiento invirtió la lógica de los intentos por cerrar las cuentas externas. Tradicionalmente América Latina registró un déficit en su balance comercial y, adicionando el pago neto al exterior de utilidades e intereses, un déficit aún mayor en la cuenta corriente del balance de pagos. 5/

9. La crisis de la deuda provocó modificaciones espectaculares en los pagos externos de América Latina después de 1981/1982. El servicio de la deuda unido a una paralización del financiamiento externo voluntario, han requerido una transferencia neta de recursos financieros hacia los acreedores externos desde 1982, cuyo monto acumulado superará los 200 000 millones de dólares en 1989. 6/

10. En consecuencia, la deuda ha dejado de ser sólo un problema de financiamiento de los pagos internacionales; su servicio se ha convertido en un dilema para la utilización de los recursos internos de los países deudores; es decir, en un problema de asignación de recursos propios entre el pago de la deuda y el consumo y la inversión internos.

11. La presión ejercida por la transferencia de recursos al exterior sobre la asignación de recursos internos es muy considerable: históricamente la región recibía un financiamiento externo equivalente a dos puntos de su producto, mientras que en los últimos años ha debido transferir al exterior, en promedio, cuatro puntos del PIB; es decir, ha debido enfrentar una reversión en el sentido de los flujos que equivale a un seis por ciento del producto regional. A la magnitud de esta presión sobre los recursos internos, cabría agregar la velocidad con que la mencionada reversión debió producirse, así como el carácter crónico que la misma ha adquirido.

12. Los países de la región han debido generar -de manera abrupta y continuada- importantes saldos en su balance comercial con el exterior para materializar dicha transferencia; en este proceso se agudizaron sus desequilibrios macroeconómicos básicos. Los efectos recesivos de las políticas de ajuste experimentadas, así como sus mecanismos de transmisión son bien conocidos y no requieren mayor elaboración, excepto destacar tres de sus principales características en la experiencia latinoamericana reciente: i) la reducción de importaciones se impuso a pesar del esfuerzo regional para elevar las exportaciones; 7/ ii) la contención del gasto preponderó frente a la alternativa de un crecimiento del producto; 8/ y, iii) a pesar que el ahorro interno se mantuvo en los niveles previos a la crisis, la inversión cayó en un monto equivalente a la transferencia de recursos al exterior; esto fue consecuencia del pago de intereses, del deterioro en los términos del intercambio y de la fuga de capitales. 9/

13. Creciente atención está recibiendo la interacción entre el ajuste externo, la crisis fiscal y el nivel de inflación. El punto central es que la casi totalidad de la deuda externa fue absorbida por el Estado. Por este motivo, a su propio endeudamiento adicionó una elevada proporción del endeudamiento privado de largo plazo, incluyendo compromisos sin aval inicial del Estado.^{10/} En algunos países, este proceso comenzó ya hacia fines de los años 70, con la utilización de las empresas públicas para captar ahorro externo con el objetivo, en algunos casos, de asegurar el financiamiento global de la economía. Paralelamente, había renuencia por parte del sector privado para refinanciar sus préstamos con el exterior debido al aumento del riesgo cambiario; por ello, en algunas situaciones el Estado otorgó seguros de cambio al sector privado; en otros casos, el proceso culminó directamente con la estatización de la mayor parte de la deuda privada remanente como parte de las sucesivas rondas de negociación para reestructurar la deuda externa.

14. El resultado acumulativo fue la virtual estatización de la deuda externa: más del 80% de la deuda total pasó a ser pública o a contar con garantía pública.^{11/} En otras palabras, las obligaciones acumuladas por flujos previos de financiamiento externo al gobierno central, a empresas públicas, al sector privado (productivo y financiero) fueron convergiendo hacia un único "stock" de deuda externa: la pública. A partir de entonces, los flujos de financiamiento neto con el exterior, de signo opuesto a los anteriores, han sido casi exclusivamente públicos. En consecuencia, desde los primeros años de la década de 1980, la tarea de movilizar los recursos internos necesarios para atender los compromisos externos quedó centrada en el sector público.

15. Por lo anterior, el problema de la transferencia de recursos al exterior presenta una doble dimensión. Por un lado, la economía está forzada a generar los recursos en divisas para materializarla, a través de un superávit comercial. Por el otro, si las exportaciones netas del sector público son insuficientes para cubrir dicha transferencia se está también ante un problema presupuestario; problema que obviamente adquiere especial magnitud en aquellos países donde el superávit con el exterior es mayoritariamente del sector privado.^{12/}

16. Esta doble dimensión del problema de la transferencia enfrentó a la política pública con varios dilemas de difícil solución. Algunos de ellos, como por ejemplo, la interdependencia entre las políticas del sector externo y la situación fiscal, o el arbitraje entre el apoyo al sistema financiero doméstico y el déficit público, están fundamentados en la relación de la política fiscal con otras políticas macroeconómicas o macrofinancieras; un segundo tipo de dilemas está vinculado con la política presupuestaria y financiera del propio sector público, tema que se exminará a continuación.

I.A La penuria fiscal

17. Son conocidos los tres caminos no-inflacionarios para que el gobierno pueda movilizar los recursos necesarios en moneda nacional requeridos por la transferencia neta al exterior: incrementar su endeudamiento interno, proceder a la venta de activos públicos, o generar un superávit primario. Todos han sido recorridos en la región durante el pasado reciente. En algunos casos, el endeudamiento interno neto del gobierno estuvo limitado por las restricciones y fragilidades de los mercados de capital locales. En los países mayores, con mercados de capital relativamente más desarrollados, se produjo una considerable sustitución del endeudamiento externo por interno. 13/

18. La segunda posibilidad, enajenación de activos públicos, ha sido utilizada con mayor lentitud y controversia. En particular, el impacto presupuestario de las operaciones de privatización necesita ser evaluado en un marco plurianual; la reducción inmediata en el déficit fiscal puede ser insuficiente para compensar la reducción en el "ingreso permanente" del sector público, aún en el caso de empresas deficitarias. En efecto, como fuera observado por el FMI, sólo si la transferencia de activos va acompañada de ganancias de productividad y éstas puedan ser parcialmente capturadas por el sector público, el impacto presupuestario será francamente favorable. 14/

19. Restringidas las dos primeras posibilidades, los gobiernos de la región intentaron reducir su necesidad neta de financiamiento. Considerando que el gasto, y más todavía el ingreso público, es una fracción reducida del producto, las magnitudes en la reducción del gasto o en el incremento del ingreso público involucra porcentajes muy considerables. Así por ejemplo, para un nivel de gasto público de 20% del producto, una transferencia al exterior del orden de 6% del PIB implica reducciones del gasto de 30%. El pago de intereses de la deuda pública (externa e interna) como porcentaje de los ingresos totales del gobierno fue, en varios casos y años, superior al 30%.

20. En diversos casos se constataron reducciones reales de los ingresos públicos durante el período de la crisis y también se agudizó su carácter regresivo. A pesar de la polémica al respecto, la carga tributaria bruta en los países de la región no es elevada en comparación con otras áreas de similar nivel de desarrollo. 15/ Además, durante la crisis se ha producido un fuerte deterioro de los ingresos brutos tanto por razones de carácter coyuntural como estructural. La recesión y el aceleramiento de la inflación resultaron en una caída de la tributación directa. Existen distintas evidencias de renuncia a la recaudación implícita en varios de los incentivos otorgados al sector privado (tanto exenciones como reducciones de tasas); insuficiente cobertura del impuesto a la renta; escaso aprovechamiento de algunas bases impositivas (como patrimonio y prestación de servicios). Las deficiencias del sistema de administración tributaria estimularon a su vez, elevadas tasas de evasión. Ciertamente, la pérdida de credibilidad en la política gubernamental afectó negativamente a varios componentes del ingreso tributario.

21. En lo relativo a la política de precios y tarifas públicas, cabe destacar dos hechos: uno, en varios países de la región éstos fueron utilizados como instrumento de contención inflacionaria o para reducir costos de exportaciones, con la consecuencia de significativos atrasos en relación con otros precios de la economía y el aumento del déficit del sector de empresas públicas; dos, varios precios públicos incluyen un considerable componente fiscal, lo cual plantea una contradicción entre los objetivos macroeconómicos del gobierno (reducción del déficit y contención de la inflación) y el objetivo microeconómico de las empresas de cubrir sus costos marginales de largo plazo. Los esfuerzos para limitar la necesidad de financiamiento neto del sector público se han concentrado así, en la reducción del gasto programable.

22. Los gastos corrientes se contrajeron, principalmente, a través de una fuerte reducción de las remuneraciones, del empleo (en algunos casos) y de recortes en otros de sus componentes (materiales fungibles, por ejemplo); esto último afectó en particular, a la prestación de servicios sociales. Sin embargo, el grueso de la disminución del gasto se concentró en la inversión, especialmente en el mantenimiento de la infraestructura. La información disponible para un grupo de quince países indica que en los primeros años de la década, mientras el gasto público descendió 18.3%, en términos reales, el gasto de capital cayó en casi el doble.^{16/} La caída de la inversión se explica no sólo por la inflexibilidad para reducir gastos corrientes, sino también por la simultánea necesidad de reducir las importaciones que, en el caso del sector público, se concentran en materiales y equipo para la formación de capital fijo.

23. Limitado el flujo de tránsito por los caminos no inflacionarios para cubrir su necesidad de financiamiento, varios gobiernos debieron recurrir a la emisión como alternativa última para cerrar su brecha presupuestaria. Cabe destacar tres de sus consecuencias: uno, la dinámica inflacionaria se acentuó a niveles sin precedente en la región;^{17/} dos, indujo la movilización de los saldos monetarios del sector privado hacia bienes y otros activos financieros alimentando, de esta manera, las tendencias especulativas ya presentes en la economía;^{18/} y tres, redujo el espacio para la política monetaria que, con los mismos instrumentos, debió controlar la masa monetaria y también, mantener el financiamiento global de la economía.^{19/}

24. Los gobiernos han debido realizar denodados esfuerzos para contener, dentro de límites tolerables, el descalabro del ejercicio presupuestario. En este aspecto corresponde enfatizar tres factores concurrentes que han enmarcado las dificultades para controlar el desequilibrio en las cuentas públicas.

a) Volatilidad de expectativas por multiplicación de incertidumbres de origen externo e interno

25. Los años ochenta se han caracterizado por una sucesión de lentas y trabajosas negociaciones de los gobiernos con los acreedores externos y los organismos financieros internacionales. Estas negociaciones han obligado a frecuentes cambios o ajustes en los rumbos de la política económica, manteniendo a las economías nacionales en un estado de incertidumbre permanente.

26. A su vez, la credibilidad de la política pública se ha visto afectada por la fatiga del ajuste, por sus magros resultados y por las propias dificultades del gobierno para mantenerla. Este cuadro de incertidumbres multiplicadas termina imponiendo un disenso inflacionario por sobre cualquier posibilidad de consenso fiscal.

b) Entrelazamiento de distintas esferas de financiamiento y dislocamiento entre fuentes y usos

27. La creciente pérdida en los grados de libertad relativa entre las distintas políticas públicas impuso notables exigencias de consistencia interna. La imposibilidad de satisfacerlas determinó el carácter desordenado o caótico del ajuste. En este marco, el proceso decisorio público se termina orientando hacia la atención de situaciones que se evidencian como insostenibles, dando origen a una secuencia de respuestas a crisis sectoriales o parciales; asimismo, la urgencia por ofrecer respuestas, la potencia insuficiente de los instrumentos de política y sus efectos sobre objetivos conflictivos, contribuyen a una desarticulación de la propia gestión gubernamental.

28. Así, importantes componentes en la asignación de recursos públicos se canalizan fragmentariamente a través de los distintos presupuestos del gobierno (fiscal, empresas públicas, monetario y cambiario); corresponde mencionar, por su magnitud las transferencias al sector financiero, los pagos de intereses de deuda externa e interna, los subsidios al sector privado exportador y al sector productivo. Esta situación dificulta cualquier evaluación global del proceso de asignación de recursos, sobre todo, por la distinta transparencia pública de las diversas decisiones de asignación.

c) Diferencia de horizonte temporal en procesos concurrentes para el manejo del desequilibrio público

29. Una primera diferencia se da entre el ritmo de la negociación externa, que determina el monto de recursos a transferir, y el tiempo de las medidas gubernamentales para controlar el déficit público, que es una de las variables focales de dicha negociación. Una segunda diferencia, proviene de la mayor rapidez con que se puede actuar sobre algunos gastos o sobre la generación de ingresos extraordinarios. Así, se van acumulando importantes distorsiones tanto en la estructura de ingresos como en los criterios para la asignación del gasto.

30. Esto adquiere particular relevancia en aquellos países de la región que han ingresado a la década con un modelo fiscal agotado, pero cuya redefinición exige acuerdos políticos y sectoriales, reformas legales o administrativas y renegociación de derechos adquiridos, procesos que se desenvuelven todos en horizontes temporales más largos. En este caso, las distorsiones adicionales inducidas por la crisis externa dificultan el abordaje mismo del problema.

31. Los tres factores anteriores han conspirado abiertamente contra el ejercicio presupuestario: los presupuestos públicos son hoy más un resultado ex-post que una tarea de programación ex-ante. Esto, a su vez, ha llevado al desquiciamiento de las relaciones institucionales, tanto en el interior del sector público (autoridades económicas y autoridad monetaria, por ejemplo) como entre los poderes ejecutivo y legislativo.

32. Esta situación ha obligado al desarrollo de sistemas ad-hoc para el control del gasto público por parte de las autoridades responsables de la política macroeconómica. Si bien la implantación de estos sistemas ha permitido una mayor unidad de comando en el proceso de decisiones públicas, su excesiva -y a veces exclusiva- concentración en problemas de corto plazo y en la dimensión financiera del gasto con seguridad ha permitido gastar menos, pero nada asegura que se gaste mejor. En realidad, la evidencia regional sugiere lo contrario.

I.B La inversión postergada

33. La inversión interna bruta cayó sostenidamente entre 1980 y 1985 a una tasa media anual de 8.5%. 20/ A ello, contribuyó la caída de la inversión pública que, como ya se mencionó, fue la principal variable de ajuste para reducir el gasto programable del gobierno y acercarlo a la disponibilidad de financiamiento doméstico. La inversión privada, por su parte, también disminuyó; aunque ésta no es una variable de decisión gubernamental, existen varias razones que explican su persistente bajo nivel. Estas apuntan a la complementariedad entre inversión pública y privada, a las distorsiones en el financiamiento de largo plazo y a las dificultades para realizar un cálculo económico-empresarial, en un contexto internacional con tasas de cambio de fluctuación errática y elevadas tasas de interés real y en presencia de grandes desequilibrios internos - reales y financieros - desencadenados por el proceso de ajuste externo.

34. En la medida que el gasto en inversión fue variable residual en el proceso de asignación de recursos públicos y, por otro lado, la opción menos lucrativa y más riesgosa para el sector privado, la inversión agregada (pública y privada) como porcentaje del Producto Interno Bruto se redujo de 24.3%, promedio durante el período 1973-1980, a 16.8% en 1985. Ello a pesar de que el ahorro interno bruto en el mismo lapso aumentó en poco menos del 1%. 21/

35. En consecuencia, el proceso de crecimiento regional no sólo se interrumpió sino que experimentó un retroceso: en 1988, el producto per capita para el conjunto de la región fue inferior en 6.6% respecto de 1981. Esta cifra, ya de por sí significativa, no da una idea precisa, sin embargo, debido a importantes variaciones en torno al promedio regional. Por un lado, hay marcadas diferencias entre países; sólo cinco no retrocedieron y tres de ellos por un margen muy pequeño; la mitad disminuyó su producto per capita en más del doble que el promedio regional y casi un tercio de los países en más de tres veces. 22/

36. Por otra parte, hay claras razones para concluir que la distribución de los costos del ajuste entre distintos sectores sociales ha sido inequitativa. Los grupos de mayores ingresos han atenuado los costos del ajuste a través de la fuga de capitales, la renegociación con el gobierno de sus deudas externa e interna en términos favorables, el aprovechamiento de las condiciones ofrecidas por los mercados financieros domésticos y, en algunos casos, hasta por la reducción de impuestos. En oposición, los grupos de menores ingresos se han visto afectados por drásticas caídas en el nivel de ocupación y en el salario real, así como por la reducción en el gasto social del gobierno.

Sección II

LOS DESAFIOS DEL CAMBIO

37. En las condiciones actuales, los países de América Latina y el Caribe están restringidos para encarar las transformaciones que requieren los cambios operados en el escenario internacional. Frente a esta realidad, en la región se han ido consolidando dos cuasi-consensos básicos: uno, la recuperación del crecimiento es condición necesaria para un desarrollo más equitativo; y dos, la relación entre ambos procesos no es automática sino que demanda acciones deliberadas para su potenciamiento recíproco.

38. La nueva dinámica económica y social que está en marcha, sobre todo en los centros neurálgicos del sistema internacional, impone a los países de la región también un desafío: transformar sus estructuras productivas incorporando progreso técnico para contrarrestar así, la tendencia hacia una marginación creciente de la economía mundial. Este desafío externo y aquellos dos cuasi-consensos regionales definen la trilogía de objetivos para el futuro próximo: transformación, equidad y crecimiento.

39. Aunque la orientación doctrinaria y la realidad concreta de cada país seguramente darán un contenido diferente a la ponderación y a los medios para alcanzar esos objetivos, existen necesidades comunes que merecen ser destacadas.

a) Solución estable y duradera para limitar las transferencias de recursos al exterior

40. El servicio de la deuda en las condiciones vigentes se ha evidenciado como una barrera infranqueable para el crecimiento. El punto central es aceptar que la deuda externa no puede ser pagada en los términos originalmente pactados. El mismo mercado ha comenzado a reconocer este hecho: por un lado, los bancos acreedores han elevado sus provisiones para enfrentar eventuales pérdidas; por otro, los descuentos sobre documentos de deuda con garantía pública revelan que, dada la tasa de interés y otras condiciones vigentes, el mercado estima que sólo una fracción de la deuda es recuperable; y, por último, el menú que los acreedores ofrecen a los deudores ha ido incorporando incrementalmente nuevas opciones que, sin embargo, se han mostrado limitadas e insuficientes.

41. Este progreso en el reconocimiento del mercado, que va encontrando creciente eco en los gobiernos de los países industrializados y en los organismos financieros internacionales, es congruente con la experiencia histórica: la aceptación de la realidad así como la distribución de los costos que ella implica, entre todas las partes interesadas, se impone finalmente. El problema relevante es entonces si la transición necesaria se realiza de manera desordenada o si puede ser controlada mediante una acción concertada oportunamente entre sus actores.

b) Reestablecimiento del financiamiento de mediano y largo plazos

42. Como consecuencia de la interacción entre los desequilibrios externo e interno de las economías de la región, el funcionamiento de los mercados financieros domésticos estuvo dominado por una racionalidad de corto plazo, que condujo a la virtual extinción de las fuentes de financiamiento de mediano y largo plazos en la economía. La recuperación de este horizonte temporal para el financiamiento tiene dos condiciones necesarias: la ya mencionada limitación y estabilización de las transferencias externas; y por otro lado, un mayor control sobre los equilibrios macroeconómicos básicos.

43. Sin embargo, estas dos condiciones necesarias no son condiciones suficientes; también se requiere introducir modificaciones estructurales en por lo menos tres ámbitos institucionales: uno, en el sector financiero apuntando a una mayor eficacia del sistema y a una reducción de los costos de intermediación; dos, en el sistema tributario, buscando recuperar la carga neta y una mayor equidad impositiva; y tres, en el régimen de incentivos al sector privado, partiendo del hecho que la competitividad no es doméstica sino internacional.

c) Mejoramiento de las condiciones en que opera el proceso de asignación de recursos públicos

44. En prácticamente todos los países de la región, el impacto directo e indirecto de la deuda externa potenció severas desarticulaciones existentes en el funcionamiento institucional y en los desequilibrios financieros del sector público. La magnitud de los desajustes en ambos planos destruye cualquier ilusión de encontrar soluciones fáciles o de rápida instrumentalización, por cuanto la interdependencia de aspectos institucionales y financieros restringe los efectos de acciones centradas en sólo alguno de ellos.

45. Sin embargo, cabe enfatizar algunas direcciones de cambio: uno, establecer prioridades de gasto para superar un modelo de intervención estatal agotado, organizacional y financieramente; dos, introducir en el aparato gubernamental niveles diferenciados de responsabilidad vinculados con el cumplimiento de metas; tres, actualizar normas y procedimientos para el seguimiento y control en el nivel y disposición del gasto; y cuatro, dar mayor transparencia a las decisiones de asignación de recursos públicos y a la evaluación de sus resultados.

d) Aumento de la eficiencia en la inversión

46. La disponibilidad de financiamiento externo en los setenta y su posterior restricción en los ochenta atentaron -por exceso y por defecto- contra la eficiencia en el proceso de inversión en la región. En el primer caso, la afluencia de recursos externos permitió concretar inversiones de escasa viabilidad o de alto riesgo y, en algunos países, también de dudosa prioridad.

47. Por otra parte, en los ochenta, la reversión en los flujos de financiamiento con el exterior no sólo resultó en la caída de la inversión, sino que también introdujo serias distorsiones por la adopción generalizada de controles sobre el gasto financiero, con escasa consideración de los cronogramas de ejecución de las obras y de su mérito económico. En particular, se verifica un considerable deterioro del capital social básico por la simultánea reducción en los gastos de operación y, sobre todo, de mantenimiento de la capacidad existente.

48. Tres tareas adquieren prioridad en este contexto: uno, ejercer un control estricto sobre la cartera intertemporal de proyectos; dos, implantar institucionalmente sistemas de seguimiento y control físico y financiero de la cartera de proyectos; y tres, concentrar esfuerzos en el mantenimiento y rehabilitación selectiva de la infraestructura.23/

49. El común denominador de las reformas necesarias es que su viabilidad requiere administrar un equilibrio inestable de compromisos. Por un lado, **entre el gobierno y el sistema político**; en este sentido cabe destacar dos observaciones: se requiere dar continuidad y sostener el proceso de cambio durante un período que excede la duración normal de un gobierno y, dos, todo proceso de cambio acarrea inevitables costos políticos. Estas características imponen, a su vez, dos condiciones al régimen democrático: establecer los consensos imprescindibles sobre las transformaciones necesarias entre las fuerzas políticas con capacidad de alternar en el poder y, también, negociar los cambios con las organizaciones sociales en vez de, simplemente, tratar de imponerlos.

50. Por otra parte, **entre los sectores público y privado**; en este caso se trata de definir nuevas modalidades de interacción de ambos sectores. La delimitación de sus respectivas áreas de actuación es hoy motivo de controversia en la región, con frecuencia oscurecida por el reduccionismo de equiparar la fortaleza de la economía con el tamaño relativo de sus sectores público y privado. Es probable que sea hora de un nuevo tratado de límites entre ambos, pero es indudable que se precisan urgentes acuerdos de integración fronteriza. La razón es simple, pero poderosa: el carácter mixto de una economía no está sólo dado por la coexistencia de diferentes formas de propiedad, sino principalmente por la virtud de sus interacciones y articulaciones.

51. Por último, **entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil**. La austeridad fiscal durante los próximos años limitará el papel compensatorio tradicional del Estado. El desbalance entre recursos tradicionales y necesidades, obliga a revisar en profundidad las modalidades de producción y prestación de servicios sociales; así, se requiere progresar en la exploración de modalidades "intensivas en organización" que combinen participación social con creatividad instrumental pública, para articular energías sociales dispersas en torno a una búsqueda más amplia de atención a las necesidades sociales.

NOTAS

1/ Véanse al respecto los trabajos presentados al II Encuentro Latinoamericano sobre Planificación y Gestión Pública, organizado por ILPES, CLAD y SEPLAN, Brasilia, agosto de 1989. En particular, Gambarotta, H., y Affonso, Rui,

2/ Para un análisis del problema en economías con alta inflación, véase Heymann, D., F. Navajas e I. Warnes, Conflicto distributivo y déficit fiscal: algunos juegos inflacionarios, Instituto Torcuato Di Tella, Serie Seminarios 12/88, Buenos Aires, 1988.

3/ Al respecto véanse los trabajos presentados en el Coloquio Francolatinoamericano, organizado por ILPES/IIAP, Río de Janeiro, noviembre de 1987 y reunidos en ILPES/IIAP, Finanzas públicas y desarrollo, GEL, Buenos Aires (en prensa).

4/ Para un análisis de los vínculos entre inserción externa, competitividad y crisis fiscal, véase ILPES, Desarrollo, Inserción Externa y Planificación, VII Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación, NTI/G.VII.3, Montevideo, mayo de 1989.

5/ En el período 1950-1970, el déficit comercial de América Latina (excluidos Cuba y Venezuela) representó algo más de 5 % de las exportaciones regionales y la cuenta corriente fue sistemáticamente deficitaria, en alrededor de dos puntos del producto de la región. Las entradas netas de capitales financiaron el desequilibrio de la cuenta corriente permitiendo, incluso, un incremento de las reservas internacionales. Elaborado con base en datos de CEPAL, Estudio Económico de América Latina y el Caribe, Santiago, 1970 y Ferrer, A., Vivir con lo nuestro, Buenos Aires, 1984.

6/ Entre 1982 y 1988 la región transfirió al exterior ahorros internos que totalizaron 178 700 millones de dólares (véase CEPAL, La evolución económica reciente de América Latina y el Caribe, Santiago, 1989). Como la transferencia anual es de alrededor de 30 000 millones de dólares, en 1989 se superará el monto acumulado indicado.

7/ En el período 1980-1987, la región en su conjunto amplió en 32 por ciento el volumen de sus exportaciones, mientras que su valor se redujo en 1 por ciento. CEPAL, Restricciones al desarrollo sostenido en América Latina y el Caribe, XXII Período de Sesiones, Río de Janeiro, 1988.

8/ El producto interno por habitante, se redujo en 6.6% entre 1981 y 1988 para el conjunto de América Latina, excluyendo Cuba (véase CEPAL, Balance preliminar de la economía latinoamericana, 1988).

9/ Cabe destacar la simultaneidad entre el incremento en los pagos externos y una fuerte caída en los términos de intercambio; así, en el período 1981-1988, la relación de precios del intercambio de bienes FOB/FOB cayó en 22.2%, alcanzando uno de sus niveles más bajos desde la posguerra (véase el Cuadro 10 en CEPAL, Balance Preliminar 1988, op. cit.). La fuga de capitales en los países altamente endeudados, por su parte, fue en promedio de 30%; esto implica que por cada dólar de deuda, 30 centavos se fugaron. Véase KHAN, M. y N. UL HAQUE: La Fuga de Capitales de los Países en Desarrollo, FMI/Banco Mundial, Finanzas y Desarrollo, n.1, vol. 24, Washington, marzo de 1988.

10/ La deuda de corto plazo, pública y privada, también se fue convirtiendo en deuda pública de largo plazo. Entre 1979 y 1981 ingresó un promedio neto anual de préstamos de corto plazo de US\$ 17.000 millones, llegando a representar 28.5% de la deuda total en 1981. A partir de 1983 su participación decreció, alcanzando 7.7%, en 1986. Véase BID: Progreso Económico y Social en América Latina, Washington, 1988.

11/ Al respecto cabe destacar la evolución de la participación de la deuda pública en la deuda total; ésta pasó de 53.7% en 1982 a 80.6% en 1987; mientras la deuda privada de largo plazo se redujo de 18.7% a 10.3% y la deuda de corto plazo, pública y privada, de 27.6% a 9.1% en el mismo período. Véase Banco Mundial: World Debt Tables, Washington, 1988-1989.

12/ Los efectos sobre la economía dependerán de la división del esfuerzo entre los sectores público y privado. El primero deberá recurrir, en el corto plazo, a recortes del gasto en inversión para aumentar sus exportaciones netas preponderando así, los efectos recesivos. A su vez, la parte del excedente comercial que sea generada por el sector privado incrementará la necesidad de financiamiento interno del gobierno (para obtener las divisas necesarias); debido a las restricciones para generarlo, prevalecerán los efectos inflacionarios, además de los recesivos.

13/ Para un análisis de las opciones en materia de gestión de la deuda pública interna, véase REYES HEROLE, J., Política de deuda pública interna: el caso de México, documento NTI/APSP/..., ILPES, Santiago, julio de 1989.

14/ Véase FMI: Privatization and Public Enterprises, Occasional Paper N° 56, Washington, 1988 y también, MANSOOR, A.M.: The Budgetary Impact of Privatization, FMI, Working Paper, WP/87/88, Washington, 1987. La privatización ha sido utilizada en aras de lograr la estabilización financiera. Sin embargo, la enajenación de activos públicos así como otras modalidades de desestatización vienen siendo debatidas como instrumentos posibles de una política de reestructuración del sector de empresas públicas. El ILPES ha promovido la discusión de este tema en la región. Véase al respecto las ponencias presentadas al Encuentro ILPES/CLAD/INAP "Crisis, intervención estatal y nuevas políticas de empresas públicas", México, abril 1988, y al Coloquio ILPES/IPS/OIT "Reestructuración del sector de empresas públicas", Turín y Roma, diciembre 1988.

15/ Véase TANZI, V.: Quantitative Characteristics of the Tax Systems of Developing Countries, en Banco Mundial: The Theory of Taxation for Developing Countries, Washington, 1987.

16/ El gasto se redujo con la siguiente composición: gastos de capital-35.1%, remuneraciones -9.8%, otros gastos corrientes -13.7%; subsidios y transferencias -9.0%. Por el contrario, la partida de intereses se incrementó en 43.7%. En el gasto por sector la mayor caída corresponde a infraestructura, -24.9%, y la menor a seguridad y defensa -4.4%. El grupo incluye a Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, México, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. (Véase, Banco Mundial: Informe Económico Mundial, 1988).

17/ Hasta 1981, el crecimiento del IPC promedio en la región se ubicaba en torno al 50% anual. A partir de 1982, este nivel se acelera alcanzando, en 1985, un 275%. Después de una pronunciada caída de este índice en 1986, como consecuencia de la adopción de enérgicos programas de estabilización en los países de mayor inflación relativa, el IPC volvió a subir en 1987 y alcanzó un nuevo récord, en 1988. Asimismo, corresponde señalar que la base monetaria es reducida en la mayoría de los países de la región, variando entre 5 y 10% del producto; por consiguiente, una emisión equivalente a pocos puntos de éste acelera las presiones inflacionarias. Véase CEPAL: Restricciones al Desarrollo, op.cit., 1988.

18/ En particular, los activos externos pasaron a constituir una importante fracción de la riqueza financiera del sector privado; por lo tanto, se modificaron las relaciones de sustitución entre los activos relevantes para el funcionamiento de la economía. En el contexto actual de globalización de los mercados financieros internacionales, la permanente amenaza de una mayor fuga de capitales, redujo los grados de libertad relativa entre la política fiscal y otras políticas macroeconómicas.

19/ Véase al respecto Easterly, W.R., Fiscal Adjustment and Deficit Financing during the Debt Crisis, WPS 138, Banco Mundial, Washington, 1989.

20/ En los quince años previos (1965-1980) había crecido a una tasa media anual de 5.6%. Véase Banco Mundial: Informe Económico Mundial, 1987, Washington, 1988.

21/ Sobre la base datos del Banco Mundial: Informe sobre el Desarrollo Mundial, Washington, 1987 y 1988.

22/ Véase el Cuadro 3 en CEPAL, La Evolución Económica Reciente, op.cit., 1989.

23/ Véase al respecto BAUM, W.C. y S.M. TOLBERT: Investing in Development. Lessons of World Bank Experiences, Washington, 1985.

EL GASTO PUBLICO EN EL PROCESO DE DESARROLLO ECONOMICO

Eduardo Sarmiento *

* Decano, Facultad de Economía, Universidad de Los Andes, Bogotá, Colombia.

Documento presentado al Seminario "Gestión del Gasto Público y Programación de Inversiones" (ILPES/IDE.10).

La inversión pública ha tenido una enorme importancia en los trabajos y estudios de desarrollo económico. En todas partes se reconoce su papel central en el manejo de las economías. Así, en los desarrollos keynesianos el gasto público se presenta como el principal mecanismo para regular la demanda agregada y llevar a cabo el manejo anticíclico de las economías. De la misma manera, en los desarrollos de oferta el tamaño de la inversión pública y su relación con la inversión privada aparecen como los elementos centrales en la asignación eficiente de los recursos y los principales determinantes del dinamismo de las economías. Finalmente, el gasto social constituye uno de los instrumentos más poderosos para efectuar la distribución del ingreso. A la luz de estos aspectos se justifica verificar las concepciones tradicionales de la inversión pública y reflexionar sobre su papel, función global y orientación en la economía colombiana.

¿La inversión pública está realmente en capacidad de lograr las múltiples tareas que se le asignan? Uno de los teoremas económicos más ciertos y más difíciles de controvertir es aquél según el cual el número de objetivos de política no puede superar el número de instrumentos. A la luz de este principio se plantean dudas sobre la capacidad de inversión pública de operar simultáneamente como elemento anticíclico, factor dinamizador del proceso de crecimiento y medio para modificar radicalmente la distribución del ingreso. Por fortuna no se trata de una variable homogénea. En realidad, el término de inversión pública se refiere a muchísimas cosas. El hecho de que ella esté compuesta por elementos de diverso tipo permite esperar que a través de un manejo estratégico y selectivo puedan lograrse diferentes propósitos.

La inversión pública puede clasificarse en tres grandes grupos. En primer lugar se encuentra la infraestructura, representada en centrales hidroeléctricas, vías, puertos, puentes, etc. Luego está el gasto en capital humano, en el cual se incluye la educación, la ciencia y la tecnología. Por último, aparece la inversión y el gasto en la atención de necesidades básicas de la población, como serían la educación primaria, la salud, los servicios públicos, la nutrición y los seguros sociales. Dentro de esta agrupación se puede entender un poco mejor cuales son las tareas que la inversión y el gasto público pueden desempeñar para movilizar la economía.

En la primera parte del artículo se hace referencia a los aspectos coyunturales de la inversión pública. Se examina su eficiencia como mecanismo anticíclico la regulación de las economías. Luego se analiza el aspecto central, y a mi juicio el más novedoso, que es el rol de la inversión pública en el desarrollo económico. Por último, se esbozan algunos de los elementos básicos de un esquema coherente para garantizar una orientación que permita conciliar los propósitos de crecimiento y distribución del ingreso.

El papel coyuntural de la inversión pública recibe un amplio tratamiento en la literatura económica. Si bien en los últimos años ha surgido un grupo influyente en contra de la intervención, en la práctica la mayoría de los gobiernos acuden a los mecanismos fiscales y monetarios con propósitos anticíclicos. Esto es especialmente válido en caso de la economía

colombiana que tradicionalmente ha estado expuesta a grandes fluctuaciones generadas por el sector externo. Si se examina la historia de los últimos 20 años, se encuentra que la mejoría de las condiciones externas de la economía induce a una mayor actividad del sector privado que se manifiesta en términos de la mayor inversión y un mayor consumo. Luego, en las épocas de caída del sector externo ocurre lo contrario. Así, la economía está sujeta a presiones inflacionarias y tendencias recesivas que sólo pueden prevenirse mediante la intervención del Estado.

Algunos de estos aspectos se analizan en detalle en mi libro sobre endeudamiento externo. Allí se encuentra que todos los gobiernos han tratado de hacer este manejo. El gasto público aumenta en los períodos de deficiencia del sector externo y tiende a disminuir en la situación contraria. Sin embargo, los cambios de tendencia no han sido anticipados adecuadamente. En las épocas de transición, el fortalecimiento del sector externo coincide con una política fiscal expansiva y el debilitamiento con una política fiscal contractiva. De esta manera la economía está expuesta a ciclos de demanda. 1/

En realidad, el manejo anticíclico del gasto público se ha aplicado insistentemente en la economía colombiana, pero no ha dado los efectos propuestos. No ha dispuesto ni de los mecanismos ni de los procedimientos para anticipar adecuadamente los cambios.

Crecimiento económico

El buen desempeño de las economías tiende a relacionarse con la expansión de la infraestructura física. Se supone que el desarrollo consiste en imitar el estilo de los países mayores que se manifiesta en grandes centrales hidroeléctricas, puentes, carreteras, metros, etc. Además, este planteamiento tiene un gran atractivo para los políticos cuya eficacia se mide usualmente en términos de la realización de esas obras. Por otro lado, existen grandes intereses creados. La adquisición de los equipos y la construcción de las obras generalmente son fuentes de grandes beneficios. Todo esto ha creado fuerzas que tienden a movilizar la inversión pública más allá de la conveniencia social.

La función de la inversión pública en el crecimiento económico no se ha esclarecido suficientemente. No hay una teoría aceptada que sirva de base para establecer su manejo más adecuado. No es del todo claro, por ejemplo, el grado en que la inversión pública contribuye al crecimiento económico, ni su relación con la inversión privada.

Diversos estudios muestran que para mantener una alta tasa de crecimiento se requiere una inversión mínima en infraestructura física. Sin embargo, el sector privado no está interesado en realizar este tipo de inversiones porque no está en condiciones de apropiarse de sus beneficios. Así como es menester la inversión del sector privado en maquinaria y equipo, también es necesaria la inversión pública en centrales hidroeléctricas, carreteras y puertos. Aún así, se plantean interrogantes sobre la forma como el Estado debe orientar la infraestructura física y su coordinación con la

inversión privada. Una de las principales funciones de la planeación en una economía de mercado consiste en lograr el balance entre los tipos de inversión.

La programación de la inversión pública puede analizarse dentro de la teoría de los sectores líderes. Si bien es una teoría que no ha sido totalmente reconocida, los hechos han demostrado que puede ser de gran utilidad en los países en desarrollo. En estos países hay unos sectores que van adelante en el proceso de crecimiento halando los restantes y otros que van atrás creando limitaciones y restricciones para la expansión económica. De todas formas, no hay suficiente claridad en torno de si la inversión pública es un sector líder o complementario. Algunos consideran que una acción decidida del gobierno para expandir la estructura física se constituye en un motor de la economía que halaría el resto de actividades. No es necesario profundizar demasiado, para advertir que esta interpretación es equivocada. La inversión pública actúa como una restricción al desarrollo de otros sectores y en general a la actividad económica. En este sentido, se trata de un sector complementario que va atrás de los sectores líderes. Por fortuna sobre esto tenemos alguna evidencia empírica. En el caso colombiano, sin hacerlo explícito, se le atribuyó el papel del sector líder a la infraestructura física.

En el Plan de Integración Nacional (PIN) se decía que la infraestructura física debía operar como un sector líder que arrastrara o halara al resto de actividades de la economía. Desde un principio se advirtió la deficiencia de este diagnóstico. En un artículo publicado en 1981 sostuve: 2/

"El PIN le señala al gasto público el papel que está en capacidad de cumplir menos satisfactoriamente. El intento de acelerar la expansión económica mediante la movilización de los recursos para promover un rápido crecimiento de las obras públicas es contraria a las interrelaciones naturales del sistema económico. Implica concederle a las obras públicas un liderazgo que no está en condiciones de ejercer. Y por otro lado, las acciones para lograrlo generan mecanismos de ajuste que restringen las posibilidades de expansión de la industria y la agricultura que han sido los principales determinantes de desarrollo económico. El desplazamiento de los recursos del sector privado para financiar la expansión de la infraestructura física tiene un efecto buscado por los autores del Plan, ya que origina una reducción de la producción de la industria y la agricultura mayor al posible aumento de la misma determinada por la ampliación de las obras públicas. Se manifestará, por tanto, en un crecimiento económico inferior a las posibilidades reales del país"

Luego de cinco años no es difícil confrontar la validez del diagnóstico y de las críticas. Ciertamente la inversión en infraestructura física ha ido adelante y, en ese sentido, operó como un sector líder. Sin embargo, el presupuesto básico de que estas actividades halarían al resto de la economía no se dio en la práctica. Su evolución por encima de las posibilidades del crecimiento de la economía se manifestó en un enorme exceso de capacidad en el sector eléctrico y en otro menor, en el de vías. Asimismo, los cuantiosos recursos canalizados para el desarrollo de la infraestructura física, con altos requerimientos de capital físico, resultó en una menor inversión en la industria y en la agricultura, sectores que tienen una mayor expansión en la economía. A la postre se vino a confirmar la anticipación de años atrás. El desarrollo de la infraestructura física constituyó un enorme exceso de capacidad en el sector eléctrico y vial y retrasó el desarrollo de la industria y la agricultura.

Esta experiencia suministra elementos de juicio válidos para establecer la relación entre la inversión privada y la inversión pública. El grado y naturaleza de la asociación entre ellas depende del punto de referencia. Cuando la inversión en infraestructura es muy baja puede surgir una complementariedad. En efecto, el fluido eléctrico es una condición necesaria para que los individuos inviertan en maquinaria y las carreteras y puertos para movilizar la producción de la industria y la agricultura. Sin embargo, los logros son muy distintos cuando la inversión pública deja de operar como una restricción mínima. En ese momento aparece el conflicto entre los dos tipos de inversión, en el sentido de que la expansión en infraestructura se hace a cambio de un deterioro de la inversión en agricultura e industria.

Las características de la inversión pública varían notablemente con las propiedades del sector. La inversión agrícola, por su misma naturaleza, está apoyada en proyectos comunes, que tienen muchas de las características de los bienes públicos. Sus beneficios no pueden ser apropiados por el sector privado y su realización está a cargo de la gestión oficial. En estas condiciones, se presenta una relación estructural de complementariedad entre la inversión privada y la inversión pública. Algo de esto se aprecia en la experiencia de las últimas dos décadas. En el período 1967-1971 cuando la Reforma Agraria se apoyó mediante un gran esfuerzo de inversión pública, se observó una gran expansión de la inversión privada. Análogamente, la decisión del gobierno de desmontarla en los últimos años trajo consigo un deterioro paralela de la capitalización privada. Todo esto le da a la inversión agrícola una característica distinta al resto de la infraestructura física. A diferencia de las carreteras y las centrales hidroeléctricas, que son altamente sustitutivas de la inversión privada, la inversión agrícola es altamente complementaria de la inversión privada agrícola.

Por otra parte, la inversión pública en la agricultura es más redistributiva que el resto de la infraestructura física. En el cuadro 1 se observa que el 50% más pobre recibe el 64% de los beneficios. Por otro lado, este porcentaje puede elevarse considerablemente dentro del marco de una Reforma Agraria. La movilización de los recursos fiscales para dotar a todas las familias de un predio de 3 hectáreas y de los elementos tecnológicos y de

crédito para prepararlas adecuadamente, modificarían la estructura agraria. Se estima, que una explotación de dichas características generaría un ingreso familiar por encima de la línea de pobreza absoluta. 3/

La inversión en la infraestructura física tiende a favorecerse muchas veces por razones de rentabilidad económica. Sin embargo, en los estudios adelantados por Marcelo Selowsky y Miguel Urrutia, vemos que la productividad y la rentabilidad social de la educación puede llegar a ser mucho más alta que la de infraestructura física. Algo similar acontece con la inversión en ciencia y tecnología. Hay estudios que demuestran que la rentabilidad de tales actividades es mucho mayor que la del resto de la economía. Asimismo los trabajos desarrollados en la década del 60, en los cuales intervino el profesor Solow, encuentran que el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la educación explica una mayor proporción del crecimiento económico que el capital y la mano de obra.^{4/} Esta importancia no se refleja en el presupuesto nacional. El gasto del país en ciencia y tecnología no llega siquiera al punto 0.3% del producto interno bruto.

Las posibilidades de expandir la educación son limitadas por la complementariedad con el capital físico. El intento de elevar los niveles de educación por encima del resto de la economía puede dar lugar a una composición de la oferta laboral distinta a la demanda. Una parte importante de la fuerza de trabajo preparada quedaría desempleada y propiciaría un deterioro de las actividades intensivas sin conocimiento. Al final, se provocaría una redistribución del ingreso dentro de la fuerza de trabajo, pero no entre ésta y el capital.

La educación juega, sin duda, un papel primordial en la conformación de un modelo económico basado en el conocimiento. Sin embargo, su desarrollo no se da en forma aislada. Su expansión debe estar relacionada con un desarrollo industrial y económico que genere las ocupaciones que permitan utilizar adecuadamente un mayor conocimiento. De esta manera, se propiciaría una distribución del ingreso dentro de la fuerza de trabajo y también entre los ingresos del trabajo y los del capital. La inversión física en capital humano se torna así en los elementos claves para conciliar la eficiencia económica y la equidad distributiva.

El desarrollo de la ciencia y la tecnología no se da espontáneamente ni en cualquier lugar. Está condicionado a una política industrial que permita el desenvolvimiento y el fortalecimiento de las actividades que tengan las mejores condiciones para absorber los avances tecnológicos.

Necesidades básicas

En los últimos años el gasto público ha adquirido un papel central como elemento de distribución del ingreso. Se considera que es posible justificar, en términos de equidad, un sacrificio en la progresividad fiscal a cambio de una ampliación de los recaudos que permita ampliar la inversión pública. El solo aumento de ésta se manifiesta en un cambio radical de las condiciones en favor de una mejor distribución del ingreso. La validez de este argumento puede ser examinada a la luz de la información empírica y de

trabajos de diferente tipo que intentan evaluar la distribución de los beneficios de la inversión pública y de los proyectos sobre los diferentes grupos de la población. Uno de los trabajos más rigurosos y completos sobre la materia fue realizado por el economista Terry Powers del BID.^{5/} En este trabajo se empleó la información sobre los proyectos financiados por el BID para evaluar el impacto de los diferentes tipos de inversión pública sobre los distintos grupos de la población. Los resultados se resumen en el cuadro 1, donde se presenta el porcentaje de beneficios que llega al 50% más pobre de la población.

De esta información se deduce que el gasto público favorece en una mayor proporción a los grupos más pobres que al promedio de las actividades de la economía. El 25% más pobre obtiene el 15% del ingreso nacional y el 44% de los beneficios de la inversión pública. En este sentido, la movilización de los recursos hacia el sector público provocaría una mejoría de la distribución del ingreso. Este resultado no se debe a que el gasto público sea un instrumento muy poderoso de distribución del ingreso, sino a la mala distribución del ingreso en el país. Curiosamente, la repartición aleatoria de los recursos fiscales es más efectiva que la expansión indiscriminada del gasto. Si los recursos fiscales se arrojaban desde un avión, al 50% más pobre le correspondería probablemente el 50% de los beneficios, que es más de lo que reciben en promedio por el gasto público.

Es evidente que la inversión pública indiscriminada contribuye a mejorar la distribución relativa del ingreso pero no la absoluta. Los grupos altos perciben una mayor proporción de los beneficios que los pobres. Este es un resultado desestimulante. Lo menos que se puede esperar de un mecanismo de distribución del ingreso es que favorezca en una mayor proporción a los grupos más pobres de la población.

Los efectos de un manejo selectivo del gasto público serían muy distintos. En el cuadro 1 se muestra que las actividades que menos favorecen a los grupos más necesitados son la industria, el sector eléctrico y el sector transporte. En estos casos el 50% más pobre de la población obtiene únicamente el 20% de los beneficios. En cambio, las actividades de salud, vivienda, nutrición y, probablemente, educación reciben más del 50%.

Nada de esto es nuevo. Es indudable que la inversión pública en necesidades básicas es probablemente el tipo de gasto social que favorece una mayor proporción a los grupos más pobres. Sin embargo, su impacto final depende de muchos otros factores. Existe una serie de trabajos realizados para Chile, Colombia y algunos países desarrollados que sirven para ilustrar ese punto.^{6/} En estos estudios se estima la parte de los presupuestos dedicados a los diferentes gastos sociales que llega a los diferentes grupos en general, se encuentra que el 25% más pobre recibe más de ese 25% en la mayoría de los gastos sociales definidos en términos de salud, nutrición, educación y seguridad social. También se observa que dicho porcentaje va de 25 a 60% y que el mayor impacto se logra en las actividades de salud y nutrición, luego en vivienda y educación, y por último, en seguridad social.

Es indudable que la influencia de los gastos sociales sobre los grupos más pobres es altamente incierta. Su incidencia puede ir del 25 al 60%. Esta variación no puede atribuirse únicamente a factores imprevistos. En la práctica hay múltiples elementos que facilitan la desviación de esos gastos hacia los grupos que no los requieren. Un buen ejemplo de esto es la educación. Tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados vemos que el impacto de la educación sobre los grupos más pobres es relativamente bajo.

Este resultado se explica por la gran participación de los gastos en educación superior, que favorecen principalmente los grupos medios y altos, y por las dificultades naturales para llevar el servicio a los estratos más pobres. No hay ninguna razón válida para mantener esta estructura. La educación superior es una de las actividades más rentables de la economía.

Cuadro 1

BENEFICIOS OBTENIDOS POR EL 50% MAS POBRE ^{a/}
(BCP) 1979 - 1986

Sector	Proyecto	B.C.P	Millones
Agricultura	87	64.0	3.563.3
Pesca	7	43.1	166.1
Industria	43	25.0	2.651.0
Turismo	4	80.4	178.7
Minería	7	45.9	520.0
Energía	70	20.1	5.740.6
Transporte	46	27.3	1.924.1
Comunicación	2	74.4	43.9
Desarrollo urbano	20	76.3	865.6
Ciencia y tecnología	4	91.2	183.5
Educación	24	58.7	668.9
Salud	7	87.2	283.4
Salubridad	29	47.6	1.702.0
Medio ambiente	2	45.0	80.5
Preinvestigación	12	-	203.5
Otros	11	-	294.2
TOTAL	378	44.4	19.073.6

^{a/} Terry Powers. "Applying Income Distribution Analysis to Projects. "The Experience 1979-1986". June, 1987. Trabajo inédito.

La sustitución del subsidio por un sistema de financiación que permita efectuar los pagos de las matrículas durante el ejercicio profesional no afectaría la enorme demanda por los estudios universitarios. Por otra parte, la baja participación de los grupos más pobres es cosa de prioridades. Esa situación puede modificarse radicalmente mediante una decisión presupuestal encaminada a movilizar el gasto en favor de la educación básica y las regiones más atrasadas.

El gasto social en Colombia, que corresponde al 9% del producto interno bruto, se ha considerado tradicionalmente como bajo. No es fácil establecer la cifra requerida para lograr una solución de fondo a las condiciones de pobreza absoluta. Tal vez el mejor punto de referencia serían los niveles alcanzados en aquellas naciones que han logrado soluciones de fondo al problema. En efecto, los países del Cono Sur, España y Grecia han alcanzado dicho propósito con niveles del gasto público del orden del 13% del producto interno bruto. Si bien esta cifra podría considerarse como una condición

necesaria para aliviar las condiciones de pobreza, de ninguna manera puede interpretarse como suficiente. El resultado final depende de la capacidad de orientar efectivamente el gasto social hacia los grupos más pobres.

No es difícil mostrar que la elevación del gasto social al nivel de los países antes descrito tendría un impacto muy diferente si el 25% más pobre recibe el 25% o el 60%. Si se observa que este grupo tiene actualmente 4.5% del ingreso nacional, se encuentra que la transferencia elevaría la participación al 7.5% en el primer caso y al 15% en el segundo. Se trataría de dos situaciones casi antagónicas. Mientras en la primera la política social reduciría marginalmente la situación de la pobreza, en la segunda constituiría una solución casi de fondo. La erradicación de la pobreza absoluta se convierte así en una opción real de la política económica.

La sola orientación del gasto hacia las actividades sociales, no garantiza, entonces, un impacto notorio sobre la situación de los más pobres. Al mismo tiempo, se debe propiciar un cambio institucional de fondo que permita movilizar más del 50% de los beneficios al 25% más pobre. No es difícil de concretar la naturaleza de estas reformas. En primer lugar, es conveniente definir una política educativa encaminada a reducir el subsidio a la educación superior y movilizar sus servicios especialmente hacia la formación básica y las zonas más pobres del país. Adicionalmente, se debe ejecutar un programa de nutrición orientado específicamente hacia los grupos más vulnerables, como son los niños y las madres lactantes. También deben ampliarse los servicios públicos en acueducto y alcantarillado, que obviamente favorecen en mayor proporción a los pobres. Por último, es indispensable reformar toda la organización de los sistemas de salud y de seguridad social, cuyos beneficios llegan en una mayor proporción a los grupos más acomodados de la población. Hay que propiciar transformaciones similares a las adoptadas en otros países para ampliar la cobertura del sistema y reducir las duplicaciones.

Nueva visión

En este punto no es difícil sintetizar el papel y la influencia de la inversión pública en el desarrollo económico. La distinción entre infraestructura física, capital humano y necesidades básicas facilita el análisis de las posibilidades reales de la política de inversión pública. En primer lugar aparece muy claro que el gasto público es algo más que un instrumento de política económica. El manejo estratégico de los distintos componentes de acuerdo con sus características especiales permite alcanzar simultáneamente varios objetivos. Algunos de los elementos de este manejo pueden ser concretados.

La inversión pública es un factor central en el crecimiento económico. No es posible prescindir de las carreteras, los aeropuertos y las centrales hidroeléctricas en el proceso de desarrollo. Sin embargo, la orientación de estas actividades debe hacerse sobre la base de que ellas son complementarias y no líderes en el crecimiento económico. En este contexto, la inversión en dichos rubros debe ser la mínima necesaria para mantener las proyecciones de crecimiento económico.

Una de las razones más poderosas para recomendar la austeridad en la inversión en infraestructura física reside en su impacto sobre la distribución del ingreso. El 50% más pobre no recibe, en muchas de estas actividades, más del 20% de los beneficios.

El sector agrícola requiere, desde luego, otro tratamiento. La inversión pública en este sector es altamente complementaria de la inversión privada a todos los niveles y la capitalización agrícola opera como uno de los elementos más restrictivos de la producción global. Adicionalmente, la agricultura aparece como la limitación más acentuada al proceso de desarrollo económico y urbanización. Para completar, el gasto en agricultura, especialmente si se canaliza dentro del marco de una reforma agraria, puede ser altamente redistributivo. Por todo esto, no obstante que la agricultura es un sector complementario en el crecimiento económico, en ciertas condiciones se podría justificar una expansión de su inversión similar o mayor al promedio de la economía.

La educación es uno de los elementos centrales para conciliar el crecimiento económico y la distribución. No es conveniente sin embargo, promoverla aisladamente del conjunto de la economía. El capital humano es complementario al capital físico. La expansión de la educación debe realizarse paralelamente a un desarrollo industrial que genere las ocupaciones adecuadas para absorber eficazmente la mayor capacitación de la mano de obra.

Algo similar acontece con la ciencia y la tecnología. En diversos estudios se muestra que ésta es una de las actividades más rentables de la economía y también uno de los principales determinantes del crecimiento económico. Aún así, la acción del Estado no puede ser generalizada. Los esfuerzos deben concentrarse en aquellas áreas cuyos beneficios no pueden ser apropiados por el sector privado, como sería el caso de la agricultura y los servicios públicos.

La ampliación de las necesidades básicas constituye, sin duda, uno de los medios más eficaces para propiciar la distribución del ingreso en las economías de mercado. Los gastos en salud, educación básica, vivienda popular y nutrición favorecen en una mayor proporción a los grupos más pobres. En una sociedad preocupada por la equidad, la expansión de estos servicios debe tener una clara prioridad. No es evidente, sin embargo, la magnitud del esfuerzo en la práctica. En principio parecería lógico encauzarlo para lograr, en un plazo relativamente corto, los niveles relativos del gasto social de países como Grecia, España y el Cono Sur. Además, este desarrollo tiene que acompañarse de cambios institucionales que garanticen que los beneficios llegan en las proporciones deseables a los grupos más pobres. Paralelamente, se requieren reformas de fondo en la organización del sistema educativo y en los seguros sociales.

Desde luego, la movilización del gasto público hacia las necesidades básicas de los grupos más pobres traería consigo una elevación del consumo de estos grupos. En términos globales, propiciaría una reducción del ahorro que afectaría la capitalización requerida para mantener el crecimiento económico. Este efecto podría contrarrestarse mediante un aumento del ahorro

de los grupos medios y altos. No se trata, sin embargo, de un propósito que pueda lograrse mediante la elevación de las tasas de interés o el desmonte de los impuestos directos a las empresas. Por el contrario, se requiere una acción compulsiva que pueda ir desde el establecimiento de nuevos impuestos hasta la creación de mecanismos forzosos de ahorro.

Los resultados en la práctica han ido en dirección contraria a estos planteamientos. Basta una mirada retrospectiva para advertir que la inversión en centrales hidroeléctricas y carreteras recibió una incuestionable prioridad. En contraste, la agricultura no ha recibido la atención merecida; la inversión pública en este sector descendió en el período 1970-1985 y la privada entre 1978 y 1985. El gasto en educación no ha tenido un apoyo en el desarrollo industrial y el gasto en ciencia y tecnología es muy bajo. Por último, el gasto social ha experimentado un claro deterioro durante la década y no se han introducido mayores cambios que aseguren que sus beneficios llegan en una mayor proporción a los grupos más pobres. /

No es difícil concretar las deficiencias institucionales y conceptuales que han interferido en la orientación del gasto público. Los intereses creados inducen un sesgo en favor de la infraestructura física. Los procedimientos tradicionales de evaluación de proyectos no incorporan adecuadamente los elementos intangibles de los proyectos intensivos en capital humano y no contemplan la distribución del ingreso. Las actividades de centrales hidroeléctricas, aeropuertos y vías reciben un tratamiento de liderazgo que no pueden desempeñar en la práctica. En contraste, las capacidades distributivas del gasto público en necesidades básicas no ha sido entendido en todas sus dimensiones. No es evidente para muchos que la elevación del gasto social en 3.5 porcentuales, en conjunto con una reforma de fondo en la estructura institucional, permitiría corregir la dolencia en un plazo menor de 4 años.

La capacidad de emplear el gasto público como un mecanismo de distribución del ingreso y de apoyo al crecimiento depende de la capacidad de modificar radicalmente este marco institucional. En primer lugar, se requiere introducir modificaciones sustanciales de orden técnico. Las instituciones encargadas de adoptar las decisiones sobre estos proyectos deben contar con individuos altamente profesionales y con mecanismos de escogencia y decisión que reduzcan al máximo las presiones políticas y económicas. Las técnicas de evaluación de proyectos deben mejorarse con el propósito de perfeccionar la valoración de los proyectos intensivos en capital humano y elevar la ponderación de los beneficios percibidos por los grupos más pobres. En segundo lugar, se deben modificar viejas concepciones. Es preciso reconocer que las actividades de infraestructura física tienen un papel de complementariedad en el crecimiento económico. Asimismo, hay que reconocer que el gasto público en necesidades básicas constituye un mecanismo poderoso para erradicar la pobreza absoluta. Por último, se precisa una decisión política abierta encaminada a modificar las prioridades del gasto público y crear las condiciones macroeconómicas que permitan efectuarlo sin crear otro tipo de dificultades. El gasto social debe elevarse en 3.5 puntos porcentuales del PIB en un plazo de 4 años y la estructura institucional modificarse para garantizar que más del 50% de este gasto llega al 25% más

pobre. La política de ciencia y tecnología debe estar apoyada en una ampliación del gasto público orientado a financiar aquellas actividades que el sector privado no puede apropiarse de los beneficios, como serían la agricultura y los servicios públicos. La expansión de la infraestructura física, con excepción de la inversión agrícola, debe adelantarse dentro de un marco de austeridad que permita reducirla al mínimo necesario para mantener el crecimiento económico.

NOTAS

- 1/ Eduardo Sarmiento. "El endeudamiento externo en economías fluctuantes y segmentarias". CEREC y FEDESARROLLO.
- 2/ Eduardo Sarmiento "La visión macroeconómica del PIN". En controversia sobre el Plan de Integración Nacional. CEDE, FENALCO, 1981.
- 3/ Eduardo Sarmiento. "Bases económicas y financieras para la Reforma Agraria". 1987. Mimeografiado.
- 4/ Solow, Robert. "Technical Change and the Aggregate Production Function". Review of Economics & Statistics. Agosto, 1957.
- 5/ Terry Powers. "Applying Income Distribution Analysis to Projects - The Experience 1979-1986". June, 1987. Unpublished paper.
- 6/ CEPAL. "La pobreza en América Latina: Dimensiones y políticas" Estudios e informes de la CEPAL, 54. 1985. CEPAL. "Gasto público social y pobreza en América Latina". Octubre, 1982.
- 7/ Eduardo Sarmiento. Hacia un modelo de crecimiento equitativo. 1987. Universidad de Los Andes. Capítulos IV y XI.

LA REFORMA TRIBUTARIA EN AMERICA LATINA

Richard Bird *

* Profesor de Economía de la Universidad de Toronto, Canadá.

Traducción del documento presentado al Seminario "Gestión del Gasto Público y Programación de Inversiones." (IDE/ILPES.13).

En América Latina la reforma tributaria no había sido objeto de tanta controversia desde el apogeo de las misiones tributarias extranjeras del decenio de los sesenta.^{1/} En los últimos años se han realizado reformas tributarias importantes en México, Bolivia, Colombia y, más recientemente, en Argentina. Antes, hubo reformas significativas en Chile, Uruguay y (una vez más) Colombia y parece que la reforma tributaria se abre paso en el temario político de países tan diferentes como Venezuela, Paraguay y Guatemala. En general, tanto en América Latina como en el resto del mundo se respiran aires de reforma impositiva.

En un trabajo breve como éste no sería posible describir de manera cabal la naturaleza e importancia de las numerosas y variadas transformaciones que han experimentado los impuestos en los últimos años en distintas oportunidades y por variadas razones, en diversos países. En realidad, dada la heterogeneidad de la experiencia latinomericana en materia de reforma tributaria, incluso resulta discutible la utilidad de intentar esta labor. Por dicha razón, el objetivo del presente trabajo es mucho más modesto y consiste en reseñar brevemente algunas de las principales características de cuatro importantes reformas recientes - de Bolivia, Argentina, México y Colombia - y, segundo, basándose en esta reseña (y, en cierta medida, en la experiencia de algunos otros países) derivar algunas enseñanzas generales para posibles "vendedores de reforma", para utilizar la sugerente expresión de Albert Hirschman (1963). Aunque naturalmente cada país y cada situación son únicos en su género, lo más probable es que todos aquellos a quienes interesa el tema de los impuestos en América Latina puedan sacar algunas conclusiones de un estudio, por breve que sea, de esta gama de experiencias que van desde las drásticas reformas tributarias de "crisis", de Bolivia y (quizá) Argentina, pasando por el, por así decirlo, "ajuste estructural" del sistema tributario de México, a la larga trayectoria colombiana de reformas tributarias "periódicas" o "graduales".

Regreso desde el borde del abismo: la reforma tributaria boliviana 2/

Antes de la última crisis, el sistema tributario boliviano era bastante típico de un país pequeño, abierto y de bajos ingresos, en el sentido de que dependía mucho de los impuestos a las importaciones y a las exportaciones - cada uno de los cuales representaba a mediados de los años setenta cerca de un tercio de lo recaudado por concepto de impuestos. Por otra parte, era menos característico en tanto cuanto el producto de los impuestos (en especial de los impuestos a las exportaciones) dependía de lo que pagaban las empresas estatales (del sector minero).

Aunque en principio en Bolivia el impuesto sobre la renta personal tenía un alcance bastante amplio - por ejemplo, se suponía que gravaba todas las ganancias de capital - en la práctica equivalía a poco más de un impuesto a la renta del trabajo en el sector moderno. Teóricamente, la estructura de las tasas impositivas era progresiva, con una tasa máxima cercana al 50%,

aunque de hecho había amplias rebajas y excepciones que reducían apreciablemente la progresividad real. Hasta cierto punto, disposiciones tales como las relativas a la exclusión de los beneficios accesorios estaban concebidas como una compensación por el hecho de que no se contemplase expresamente un ajuste por concepto de inflación. Y, lo que es más inusual, en Bolivia había un impuesto uniforme a las "empresas" que gravaba en un 30% la renta neta de la actividad comercial, sin tener en cuenta que se tratara de una sociedad anónima, de una sociedad colectiva o que perteneciera a una sola persona. Sin embargo, las empresas estatales estaban gravadas con una tasa inferior (20%), y había importantes regímenes especiales para las empresas pequeñas y para aquellas que se dedicaban al rubro de los recursos naturales.

La mayor parte de lo recaudado por concepto de impuestos indirectos correspondía a derechos de internación, que solían llegar al 100%, como en el caso de los artículos "suntuarios". Aunque en 1973 se había establecido un impuesto al valor agregado (IVA) del tipo de los impuestos sobre la renta, de base amplia y a una tasa de 5%, no había mucha vigilancia de su cumplimiento, su evasión era generalizada y su rendimiento era sorprendentemente bajo. En la práctica, los impuestos tradicionales al consumo de cerveza y de tabaco producían más que el IVA. Como en muchos otros países había además una amplia gama de otros impuestos al consumo, de muy bajo rendimiento.

En 1976, una misión fiscal (principalmente extranjera) encabezada por Richard Musgrave realizó una exhaustiva revisión del sistema tributario boliviano. El informe Musgrave (1981) destacó con mucha percepción la fragilidad de las bases del sistema fiscal de Bolivia y su extrema vulnerabilidad a las conmociones externas debido a que dependía demasiado de lo que producían los impuestos al comercio exterior. Instaba a fortalecer y a ampliar cuanto antes la base imponible interna y formulaba una amplia serie de recomendaciones de reforma tributaria y presupuestaria. Por desgracia, estas advertencias cayeron en el vacío: se produjo la crisis y el sistema se desmoronó.

La crisis y la reforma

La bonanza de las exportaciones en los años setenta, que ocultó la fragilidad básica de la estructura fiscal de Bolivia estimuló una expansión insostenible de los gastos del gobierno. A comienzos del presente decenio, cuando se produjo la recesión mundial - exacerbada por condiciones climáticas bastante adversas en el sector agrícola - disminuyeron pronunciadamente los ingresos corrientes del país y su acceso al capital externo. La única solución era recurrir al Banco Central, con las consecuencias por desgracia previsibles de aumento de la inflación, mayor reducción de las entradas del estaño, y todavía más inflación. Los ingresos fiscales se vieron particularmente afectados por la inflación debido a algunas características estructurales del sistema tributario: el atraso en la recaudación de los impuestos sobre la renta, unido a las deficiencias de los sistemas de sanciones y de los mecanismos para exigir el cumplimiento redujeron la suma efectivamente recaudada por concepto de impuestos directos, mientras que las tasas específicas en vez de ad valorem de los impuestos que gravaban el

consumo y los efectos del tipo de cambio sobrevalorado y del mayor incentivo al contrabando que significaban los impuestos que gravaban la actividad comercial provocaron consecuencias similares en la recaudación de los impuestos indirectos. Los resultados fueron catastróficos: los ingresos del gobierno central por concepto de impuestos bajaron de un promedio de 10.9% del PIB en el decenio de 1970 a 1.3% en 1985. Al mismo tiempo, la inflación aumentaba explosivamente a una tasa anual cercana a 12.000% y el ingreso y el consumo por habitante disminuían en forma pronunciada.

En esta situación de crisis era tan evidente que se necesitaban cambios drásticos de política que el gobierno recién elegido, con el apoyo de la mayoría de los sectores de la población, pudo llevar a cabo en un lapso sorprendentemente breve una serie de reformas económicas importantes para liberalizar la política económica - por ejemplo, en materia cambiaria, respecto de los mercados de crédito y del mercado laboral. Parte importante de esta "nueva política económica" fue una transformación total del sistema tributario en mayo de 1986. Las consecuencias inmediatas de este conjunto de reformas, en especial de las reformas cambiaria y fiscal, fueron detener por completo la inflación - en 1987, la tasa anual de inflación fue de sólo 11% - y reducir el déficit fiscal, que en 1984 había llegado a un 30% del PIB a menos de 2% del PIB.

Por lo que toca exclusivamente al aspecto tributario, el notable logro de aumentar la tributación a 13% del PIB en 1987 refleja tres hechos: primero y quizá lo más importante, la situación era tan crítica que finalmente todo el mundo estuvo dispuesto a tomar algún trago muy amargo; segundo, el gobierno procedió con rapidez y decisión con el propósito muy claro y preciso de restablecer los ingresos fiscales y crear un sistema tributario más estable; y tercero, la mayoría de las medidas que adoptó a estos efectos fueron eficaces.

No obstante, antes de reseñar brevemente estas medidas cabría quizá formular dos advertencias acerca de la experiencia boliviana: ante todo, se ha detenido la inflación, pero el crecimiento no se ha reanudado; segundo, en el esfuerzo por restablecer los ingresos fiscales y crear un sistema viable, se dejaron de lado por completo las preocupaciones tradicionales por la "equidad". Es posible que a la larga ambos factores arrojen algunas dudas sobre la estabilidad del nuevo sistema tributario boliviano, es decir, con el tiempo la preocupación por los incentivos y por la equidad podría llegar a desgastar, para bien o para mal, su auténtica simplicidad actual. Con todo, hasta ahora, la drástica "revolución tributaria" boliviana ha resistido bien la prueba del tiempo.

Los impuestos al comercio exterior. Aparte de una medida transitoria - un impuesto único de "regularización", en la mayoría de los casos de 3%, sobre el valor del activo fijo y las existencias, establecido en 1986 - la reforma tributaria de Bolivia se componía de cuatro elementos principales: la reforma arancelaria, la reforma de los impuestos indirectos, la reforma de los impuestos directos y la reforma administrativa. Antes de la crisis, la fuente individual de ingresos más importante eran los impuestos a las importaciones. En agosto de 1986, se reemplazó el arancel anterior, muy diferenciado, por un arancel uniforme de 20%; en marzo de 1988 se anunció una

nueva reducción a un arancel uniforme de 10%. Como lo han sostenido en muchos países, generalmente sin éxito, innumerables especialistas internacionales, los aranceles uniformes no sólo reducen las disparidades en materia de protección a través de los distintos sectores sino también las ventajas del contrabando, a la par que disminuyen las posibilidades de sobornar a los funcionarios aduaneros. Además, el arancel más bajo concordaba con el deseo del gobierno de reducir la dependencia de los impuestos al comercio y trasladar la base imponible al consumo interno en vez de las importaciones.

Los impuestos al consumo interno. La segunda parte de la aplicación de esta política consistía claramente en fortalecer de manera substancial los impuestos al consumo interno. La clave de la reforma tributaria consistía en establecer un IVA de 10% sobre una base muy amplia, excluyendo solamente la vivienda, los servicios financieros y (naturalmente) las transacciones en los mercados no estructurados. El nuevo IVA se complementaba con un impuesto sobre el consumo específico (que combinaba los impuestos al consumo tradicionales y los que gravaban algunos otros productos) y establecía impuestos de 30% (sobre las bebidas alcohólicas y lo que resulta más controvertible debido a las dificultades para imponer su cumplimiento, sobre los perfumes y los cosméticos) y de 50% (sobre el tabaco y también en forma discutible, por las mismas razones, sobre las joyas). Además, y lo que resulta aún más sorprendente, el IVA se complementaba con un impuesto de 1% sobre la "cifra de negocios", que en la práctica es un impuesto acumulativo al volumen de operaciones que adolece precisamente de los mismos inconvenientes de gravar en serie los insumos a las exportaciones, cosa que el IVA supuestamente debía eliminar. Lo más probable es que la principal razón para establecer esta forma arcaica de impuesto a las ventas fuese proporcionar algunos ingresos fiscales adicionales, así como alguna información que pudiera ser de utilidad para imponer el cumplimiento del pago del IVA.

Al parecer, prácticamente el mismo fundamento subyace aquella parte de la reforma tributaria boliviana que, inmerecidamente, ha despertado mayor atención en el extranjero. Se trata de la aplicación del llamado impuesto "complementario" con arreglo al cual todas las rentas de fuente boliviana están sujetas a un impuesto por retención en la fuente de 10%, pero con la importante salvedad de que los particulares pueden imputar este impuesto al IVA que han pagado (comprobado mediante la presentación de los recibos pertinentes) además de descontar una suma básica igual al doble del salario mínimo mensual. Este impuesto supuestamente tiene por objeto inducir a la gente a exigir comprobantes y, según se espera, a los minoristas que otorgan estos comprobantes, a que paguen al Fisco lo que han percibido por concepto de IVA, puesto que en principio sabrán que éste puede valerse de la información obtenida de los particulares y de esta manera atrapar a los minoristas que no cumplen. Sin embargo, es bastante discutible que el estímulo al pago de los impuestos que ofrece este mecanismo tenga mucha significación, y ello por dos razones. La primera es que el incentivo a exigir comprobantes parece bastante débil en vista de la alternativa de llegar a un arreglo con el comerciante para no pagar el IVA y la segunda, que parece muy poco probable que el Fisco esté en condiciones de sacar provecho de la información que obtiene gracias a esta disposición. En otros países

(por ejemplo, en Chile) se han utilizado durante mucho tiempo sistemas análogos y, en el mejor de los casos, su valor para imponer el cumplimiento del IVA ha resultado insignificante. Incluso en un país mucho más avanzado, como Corea, pronto fue preciso renunciar a la idea inicial de cotejar todas las facturas presentadas para crédito por los compradores con aquellas presentadas por los vendedores, porque la medida resultaba extremadamente ineficaz en relación con su costo (Choi, 1987). En general, aparte quizá de algún efecto inicial de amedrentar a los contribuyentes para inducirlos a pagar sus impuestos, parece que esta "argucia" tributaria no ha tenido mucha importancia en la renovación del sistema tributario boliviano.

Por otra parte, en cierto sentido el impuesto "complementario" es directamente contrario al principal objetivo económico de la reforma, que sin duda era desviar la tributación interna desde la renta y orientarla hacia el consumo. En realidad, en la medida en que la disposición para imputar el pago del IVA funcione eficazmente, este impuesto se convierte en poco más de un impuesto al ahorro familiar. Considerado dentro del marco de una reforma que, de hecho, eliminó todos los impuestos directos sobre la renta, el impuesto complementario, al igual que el impuesto sobre la cifra de negocios, parece impropio.

Los nuevos impuestos "directos". Posiblemente el aspecto más sorprendente y singular de la reforma tributaria boliviana fue que simplemente eliminó los impuestos sobre la renta. 3/ En su lugar se estableció un conjunto de impuestos "presuntivos" sobre el patrimonio. Los impuestos de esta naturaleza son tres y gravan respectivamente a las personas, a las sociedades y a las pequeñas empresas. La tasa del impuesto al patrimonio de las personas físicas, cuyo producto se comparte con los municipios, fluctúa entre 1.5% y 5% en el caso de los vehículos automotrices y entre 1.5% y 3% en el de la propiedad raíz urbana, según el valor del bien gravado. Naturalmente, la eficacia de estos impuestos, como la de sus predecesores (los impuestos a los vehículos y a los inmuebles urbanos) depende por completo de la efectividad del sistema de registro de los vehículos y de que los valores de tasación se mantengan actualizados. Hasta ahora no se ha establecido un impuesto a la propiedad raíz rural y el que prevé la legislación - basado en el rendimiento potencial de la tierra y en la naturaleza de la actividad agrícola en la región - parece demasiado complejo como para dar grandes resultados en el caso de Bolivia. 4/

Salvo en el caso de las cooperativas y de las empresas que realizan actividades en el campo de los recursos naturales, el impuesto sobre la renta de las empresas se ha reemplazado por un impuesto de 2% al patrimonio de éstas y los impuestos presuntivos a los vehículos y a los bienes raíces pueden imputarse al pago de este impuesto. Una vez más, no hay duda de que la eficacia y los efectos de este impuesto dependen íntegramente de su buena administración, por ejemplo en lo que toca a la tasación de los bienes raíces y a la medida en que la auditoría logre poner de manifiesto los fraudes en la reclamación del pago de deudas. Como se señala más adelante, en Colombia se ha utilizado durante años y con bastante éxito un impuesto similar (a una tasa muy superior) pero con la importante diferencia de que allí no es el único impuesto sobre la renta de los negocios sino más bien un impuesto mínimo. 5/ Además, este impuesto no sólo induce a recurrir fraudulentamente

a la alegación de deudas sino que estimula una dependencia más real del financiamiento de la deuda, incentivo que en el caso de Bolivia no parece particularmente conveniente. Por lo demás, como parte de la reforma general, en este país ha desaparecido el conjunto de incentivos a las inversiones que proliferó a comienzos de los años ochenta, aunque las empresas establecidas que disfrutaban de estos incentivos siguen estando exentas del nuevo impuesto al patrimonio.

El último elemento del nuevo conjunto de impuestos "directos" es el único que revela influencias del informe Musgrave (1981): es el impuesto "simplificado" a las empresas muy pequeñas (consideradas en función de su capital y de sus ventas) que reemplaza no sólo al impuesto al patrimonio neto de la empresa (el denominado impuesto "presuntivo") sino también a todos los demás impuestos (por ejemplo, el IVA) pagadero por dichas empresas. En esencia, el impuesto simplificado es un impuesto global que se determina a partir de las entradas por concepto de ventas brutas (declaradas por las propias empresas). Una vez más, es indudable que sus efectos dependerán exclusivamente de que la administración logre asegurar que estas declaraciones concuerden al menos de manera aproximada con la realidad y, en especial, impidan que las empresas más grandes se amparen fraudulentamente en el refugio que les brinda el impuesto "simplificado".

La reforma administrativa. En síntesis, los nuevos impuestos directos no están en ningún caso libres de incentivos económicos distorsionadores o de depender precisamente de la clase de buena administración tributaria que a Bolivia le ha faltado desde hace mucho tiempo. Por lo tanto, las grandes transformaciones de la administración tributaria que forman parte de la reforma son tanto o más importantes que estas reformas de la estructura tributaria. Al menos cinco reformas administrativas importantes contribuyen a explicar el éxito relativo de la reforma boliviana. La primera y quizá más significativa, más bien en términos simbólicos que reales, fue la creación de una nueva oficina tributaria. La segunda fue la eliminación de una serie de impuestos menores 6/ y, como se dijo, la simplificación de la administración de los impuestos directos en particular. La tercera fue el inicio de una campaña sorprendentemente exitosa de inscripción de nuevos contribuyentes, cosa que antes nunca se había intentado y que se ha traducido en la duplicación del número de contribuyentes. Sin embargo, hasta ahora, no se ha creado un registro central adecuado.

Las dos últimas reformas administrativas han sido sin duda las más significativas desde el punto de vista de los ingresos fiscales. Ante todo, se han realizado apreciables esfuerzos por fortalecer los mecanismos para lograr el pago de los impuestos, aunque hasta ahora sólo en La Paz. Se creó una oficina especial para fiscalizar al reducido número de contribuyentes más grandes e importantes, se aumentaron las sanciones (y las multas por el pago atrasado), se están utilizando más ampliamente las computadoras para vigilar de cerca a los contribuyentes y - lo que resulta más sorprendente, se ha llegado al punto de clausurar a algunos establecimientos minoristas por no otorgar comprobantes adecuados del pago del IVA. El hecho de que la administración tributaria no sólo tenga alguna idea de lo que está pasando, al menos en este importante sector de la economía, sino de que esté en condiciones de, y dispuesta a, castigar a quienes no pagan sus impuestos es

algo totalmente nuevo en Bolivia y parece haber tenido un efecto saludable para estimular el cumplimiento. 7/

La segunda reforma administrativa de importancia fue entregar la recaudación de los impuestos fundamentalmente a los bancos comerciales. Estos no sólo reciben el pago de los impuestos sino también las declaraciones de los contribuyentes y se encargan de traspasar los impuestos recaudados a la Tesorería (o, cuando se trata de la proporción que corresponde a los municipios, a las autoridades locales) y de proporcionar información al centro de estadísticas tributarias. A cambio de ello, retienen 0.8% de la suma recaudada. Este sistema asegura a la vez un mejor control de los ingresos y de la información que el sistema anterior pero, lo que es al menos igualmente importante, reduce al mínimo la relación directa entre los funcionarios de la administración tributaria y los contribuyentes, con lo cual disminuyen mucho las posibilidades de soborno.

Conclusión

Obviamente, debe transcurrir más tiempo antes de que sea posible evaluar adecuadamente todas las consecuencias y complicaciones de esta importante reforma tributaria. Por el momento, lo único que se puede hacer es ofrecer algunos comentarios preliminares. Ante todo, no hay duda de que en sí la reforma tributaria boliviana fue un gran éxito: puso freno al espiral del déficit fiscal y restableció con creces los ingresos del Fisco a sus niveles anteriores a la crisis. Como es natural, estos buenos resultados también reflejan las grandes transformaciones económicas a que dieron lugar los importantes cambios de las políticas cambiaria y monetaria (como también cierta recuperación de los ingresos por concepto de exportaciones de petróleo), pero no cabe duda de que el restablecimiento de una estructura de ingresos confiable fue un elemento decisivo para devolver la aceptabilidad de la política fiscal. Además, la reforma ha logrado establecer una estructura de ingresos que es al mismo tiempo menos vulnerable que antes a las fluctuaciones externas y a la inflación y más fácil de administrar. Además, aunque estas cuestiones son por cierto discutibles, es probable que el nuevo sistema sea un poco más eficaz que el anterior y probablemente no mucho peor que éste, si es que así lo fuera, en materia de equidad. Estos logros no dejan de ser importantes y a muchos países les gustaría poder decir lo mismo. Naturalmente, el problema consiste en si será posible emular el éxito relativo de Bolivia en estas materias sin tener que atravesar primero por la grave crisis económica que al mismo tiempo precipitó e hizo políticamente posibles las reformas.

Segundo, es importante comprender claramente cuáles son los elementos principales del éxito boliviano, en especial debido a la tendencia general a buscar soluciones "fáciles" a problemas políticos, sociales y económicos tan complejos tales como la forma de recaudar impuestos en un país en desarrollo. Al parecer, los principales elementos de éxito del caso boliviano son cuatro, todos los cuales ya se han mencionado. Dos se relacionan con el "proceso" de reforma tributaria y dos con su "esencia". Ya se subrayó el papel decisivo que desempeñaron la amplia aceptación política de la necesidad de realizar

transformaciones radicales y la introducción de algunos cambios importantes en los procedimientos administrativos.

Por lo que toca a la esencia de la reforma tributaria, no hay duda alguna de que los dos elementos principales fueron, primero, el marcado énfasis en la simplificación: la eliminación de los impuestos menores, la eliminación de los incentivos a las inversiones y otras exenciones (tanto de los impuestos directos cuanto de los indirectos), el arancel uniforme, la eliminación de todo intento de gravar la renta personal o de las sociedades y, segundo, el papel clave asignado a la administración eficaz de un impuesto al valor agregado uniforme, de base amplia. Aparte de la eliminación de los impuestos a la renta, esta clase de recomendaciones ha sido por cierto normal en los estudios tributarios durante decenios. La única novedad es que en definitiva Bolivia las llevó a la práctica. Lo que no resulta tan claro es el papel que desempeñaron los aspectos más novedosos del conjunto de reformas que se aplicó en Bolivia, esto es, el impuesto sobre la cifra de negocios y el impuesto complementario, en el éxito relativo del impuesto al valor agregado. A juzgar por la experiencia con mecanismos similares aplicados en otros lugares, la primera impresión es que probablemente estos mecanismos fueron de alguna utilidad para crear un nuevo ambiente, al hacer más verosímil que esta vez realmente se iba a imponer de manera eficaz el cumplimiento del IVA, pero que su utilidad al respecto disminuyó con bastante rapidez. En especial, ni siquiera en este momento parecen haber muchas razones para mantener el impuesto sobre la cifra de negocios. Incluso con estos impuestos, la sustentabilidad a largo plazo del nuevo sistema tributario depende mucho más de un esfuerzo administrativo racional y sostenido que de alguna característica determinada del diseño de la estructura tributaria.

Sin embargo, la naturaleza del impuesto complementario es mucho más difícil de percibir, aun cuando se acepten las dudas antes expresadas acerca de su eficacia para mejorar la administración del IVA, porque este impuesto también tiene que considerarse dentro del marco de las transformaciones drásticas de los impuestos directos que constituyeron parte importante de la reforma boliviana. En realidad, aparte de la medida en que el impuesto complementario sea realmente un impuesto sobre la renta (o sobre el ahorro) en Bolivia ahora realmente no hay impuestos sobre la renta. En cambio, hay una serie de impuestos sobre el patrimonio, reseñados más arriba - que en lo que respecta a rendimiento probablemente dependen mucho de la tarea más difícil que confronta el administrador tributario, a saber, mantener tasaciones actualizadas del valor de mercado de los bienes raíces residenciales y no residenciales. Como a menudo se ha sostenido respecto de los países en desarrollo, los impuestos a la propiedad raíz son, en general, buenos impuestos (Bird, 1984) pero distan mucho de ser fáciles de administrar, y llamarlos "impuestos a la renta presunta" no cambia esta realidad. Además, queda por demostrarse que a la larga en Bolivia vaya a resultar políticamente sustentable mantener la manifiesta inequidad de no gravar a los beneficiarios de altos ingresos con ninguna forma de tributación personal directa. Por otra parte, lo más probable es que tanto el impuesto al activo neto de las empresas (aunque se convierta en un impuesto mínimo en vez de un impuesto único) como el sistema simplificado

para las pequeñas empresas pasarán a ser una característica permanente y generalmente positiva del sistema tributario.

Argentina ¿una vez más el caso de Bolivia?

En estos momentos lo probable que en Argentina pronto se den algunos elementos de la experiencia boliviana. 8/ Ello puede parecer sorprendente, ya que ambos países se encuentran prácticamente en los polos opuestos del espectro latinoamericano en materia de desarrollo, cualquiera que sea la manera en que se mida este más bien nebuloso concepto. Sin embargo, la explicación es sencilla: en 1989 la economía argentina se encontraba en una situación casi tan catastrófica como la de Bolivia en 1985. La inflación era incontrolable, la economía estaba prácticamente "dolarizada", y en todas las esferas se había perdido la confianza en la política económica del gobierno. Por lo tanto, no es tan raro como podría parecer que el nuevo gobierno estudie la posibilidad, entre muchas otras cosas, de introducir un conjunto de reformas tributarias que en cierto modo se asemejan mucho a las que se aplicaron en Bolivia. En realidad, algunas de las razones para considerar esta posibilidad son prácticamente idénticas: la base imponible se ha deteriorado gravemente por las exenciones y los incentivos, ha sufrido los estragos de la inflación y, por lo que puede verse, ha sido administrada en forma totalmente ineficaz. Además, de acuerdo con su complejidad mucho mayor, desde el punto de vista de la forma la estructura del sistema tributario argentino es increíblemente más complicada que la de Bolivia antes de la crisis. Todos estos factores parecen indicar que en 1989 Argentina está al menos tan lista para una "revolución tributaria" como Bolivia lo estuvo en 1985. 9/

La necesidad de cambios más profundos quedaba claramente indicada por el hecho de que las reformas aplicadas a fines de 1988 no habían logrado detener el mal. La intención original de las reformas de diciembre de 1988 había sido que el impuesto al valor agregado fuese el centro del sistema tributario renovado lo que se lograría mediante una ampliación substancial de su base - en especial eliminando algunos incentivos regionales muy desaconsejables - y mejorando la administración, mientras que trago amargo se hace pasar reduciendo la tasa del IVA a 14% (luego de una reducción previa de 18% a 15% durante ese mismo año, no compensada con una ampliación de la base). Al discutirse esta reforma, se suavizó aún más el IVA modificado introduciendo una nueva tasa de 7% y eximiendo otros productos. Por otra parte, quedó de manifiesto que ninguna de las reformas administrativas propuestas servirían de mucho a menos que aumentara considerablemente el esfuerzo administrativo, lo que parecía muy poco probable. En Argentina la base del IVA se estaba desgastando por deficiencias administrativas respecto de los pequeños contribuyentes y recompensas legales a los contribuyentes mayores. En definitiva, lo que sucedió es que la reforma contribuyó en algo a detener este último problema, aunque a expensas de la introducción de otras reformas que a la vez redujeron las tasas (y los ingresos fiscales) y complicaron la administración. Además, nada hizo para eliminar los defectos que tenía el impuesto desde el punto de vista administrativo.

En general, con los demás elementos de la reforma tributaria de fines de 1988 sucedió algo similar. Lo único que se hizo respecto del complejo sistema de impuestos directos fue reducir las tasas; en especial, nada se hizo por corregir el increíble hecho de que, a diferencia de otros países del Cono Sur, en Argentina no se había adoptado ninguna medida para contrarrestar los perniciosos efectos de las altas tasas de inflación en el rendimiento de los impuestos directos. Los únicos ingresos adicionales significativos provenían del último recurso de los gobiernos desesperados: los tradicionales impuestos selectivos al consumo, en especial a las bebidas alcohólicas. Lograr incluso esta minúscula "reforma" llevó al gobierno al límite de la tolerancia política.

Sin embargo, en los meses siguientes las cosas fueron empeorando sostenidamente, al punto que al asumir el nuevo gobierno (antes de lo previsto) pareció que la situación - quizá en forma incontrolable - había llegado a tal gravedad que incluso la tradicional inclinación de los argentinos a pagar "impuestos a la inflación" en vez de impuestos corrientes puede haberse debilitado lo suficiente como para que fuese posible realizar una verdadera reforma tributaria. El conjunto de medidas consideradas por el nuevo gobierno en agosto de 1989 (Dadone, 1989) se asemejaba de muchas maneras al aplicado antes en Bolivia. Como en este país - y 15 años antes en Uruguay y Chile - uno de los elementos de la propuesta era simplificar el sistema eliminando una serie de impuestos ya sea de escaso rendimiento (como el impuesto de timbres) o que entrañaban para la economía importantes costos por concepto de distorsión. Además, se consolidaban varios impuestos sobre la nómina destinados a distintos fondos, en un solo gravamen más sencillo. No obstante, los cambios más importantes eran la introducción de un impuesto al valor agregado de 10%, 10/ de base amplia; un impuesto fijo sobre la renta, de 20%, y un conjunto de impuestos sobre la actividad comercial, bastante simplificados pero que todavía distaban mucho de ser uniformes. Sin embargo, a diferencia de Bolivia, no sólo no se proponían nuevos impuestos sobre los activos sino que se eliminaban los existentes sobre el patrimonio neto de los particulares y de las sociedades.

Dejando de lado los impuestos al comercio que en todo caso son mucho menos importantes en Argentina que en Bolivia, estas reformas indudablemente se asemejan mucho a las introducidas antes en este último país, en especial puesto que al igual de lo que allí sucede con el impuesto complementario, un 10% del impuesto de 20% propuesto que se retendrá sobre los pagos por concepto de renta podrá imputarse al pago del IVA mediante la presentación de los comprobantes pertinentes. Además, este sistema se complementaría con la adopción de un mecanismo aplicado en Chile y que consiste en realizar un sorteo en que se distribuyen premios por las boletas de impuesto. Como se observó en el caso de Bolivia, lo más probable es que se sobrestime mucho el efecto real de estos mecanismos en el mejoramiento de la administración tributaria, salvo quizá por un efecto ilusorio inicial. A menos que se adopten cuanto antes medidas adecuadas para mejorar la idea que tiene la opinión pública acerca de la administración, en el sentido de que ésta

efectivamente utilizará la información de que dispone y hará cumplir con el pago de los impuestos, de seguro desaparecerá muy pronto cualquier efecto de esta naturaleza, dejando a la administración sumergida en un mar de comprobantes no utilizados (y a menudo falsificados).

Por lo tanto, es muchísimo más importante establecer una administración tributaria confiable que dotar a la estructura impositiva de características tan "ingeniosas". Una de las medidas importantes propuestas para ello en Argentina, y en Bolivia aunque de manera algo más compleja, es entregar la principal función recaudadora al sistema bancario. No obstante, como subraya con razón Dadone (1989), esta reforma tampoco mejorará mucho las cosas a menos que una oficina tributaria revitalizada utilice los recursos así liberados para fiscalizar y revisar las declaraciones y aplique uniformemente multas por el no cumplimiento.

En general, sin entrar en mayores detalles acerca de las semejanzas y diferencias entre el sistema propuesto en Argentina y el que se aplica actualmente en Bolivia, parece que en ambos casos cabe decir prácticamente lo mismo. Una aguda crisis económica (y política) ha brindado la oportunidad para detener el prolongado deterioro de la administración tributaria y al mismo tiempo cambiar la excesivamente complicada estructura tributaria, que en ambos países dieron lugar a un sistema ineficiente, inequitativo e imposible de administrar que no produjo ingresos apropiados ni manejó adecuadamente las cambiantes circunstancias macroeconómicas. El nuevo sistema es: 1) menos vulnerable a los perjuicios de la inflación - porque combina tasas fijas y, en especial, porque descansa ampliamente en la retención, 2) más fácil de administrar, una vez más por la retención y por las tasas fijas, pero también porque las bases son más amplias (pocas exenciones o "incentivos") y por la creciente utilización del sistema bancario; y 3) dada la catastrófica situación en que se encontraba el antiguo sistema, tal vez sea a la vez más eficiente - no obstante que persiste el subsidio para el financiamiento de deudas - y más equitativo - pese a que las tasas no son progresivas o, lo que es más importante, a que realmente no hay manera de llegar a los grupos "difíciles de gravar" (agricultores, profesionales y pequeños empresarios).

Sin embargo, ningún sistema tributario se maneja solo y para conservar lo ganado, incluso con esta estructura tan simplificada, será preciso prestar mucho más atención que antes a la administración y a las medidas para lograr el pago de los impuestos. Por otra parte, el que pueda mantenerse a largo plazo un sistema simplificado e imperfecto como éste en un país económicamente complejo y políticamente dividido como la Argentina resulta aún más discutible que en el caso de Bolivia. Sin embargo, en las actuales circunstancias, tanto en Argentina en 1989 como en Bolivia en 1985, casi cualquier cosa es mejor que lo que existe y por lo tanto, el conjunto de medidas propuestas es decididamente un avance. Con todo, cuesta creer que incluso si en Argentina se aplican estas medidas ellas puedan mantenerse por mucho tiempo: para bien (si el fortalecimiento de la administración permite gravar más eficazmente a las personas) o para mal (si se reafirma la tradicional propensión a utilizar el sistema tributario para toda clase de

finés no fiscales). Al parecer, es poco probable que Argentina se sienta satisfecha con un sistema que podría resultar adecuado durante un período bastante largo en una situación mucho más sencilla, como la de Bolivia.

Adaptándose a la realidad: la reforma tributaria en México y Colombia

No obstante que las reformas realizadas en los otros dos países estudiados con algún detalle en el presente trabajo - México y Colombia - no han sido tan espectaculares como la de Bolivia y como la que se propone en Argentina, en cierto sentido son más interesantes puesto que no constituyen un rompimiento abrupto con la experiencia anterior ocasionado por intensas presiones extremas sino más bien un proceso de adaptación gradual al cambio de las circunstancias. Tal vez cabría decir que el instinto societal fundamental de supervivencia obliga a un país a adaptarse cuando la opción es un crudo "adáptate o deja de existir como entidad". Son pocas las sociedades que elegirán la alternativa de extinción si están realmente convencidas de que ello es así. Es posible que el próximo país que se encuentre en esta encrucijada sea Perú, donde hasta ahora las tensiones sociopolíticas han impedido encarar la necesidad de realizar grandes reformas económicas (Ascher, 1989) pero donde próximamente podría darse la oportunidad de hacerlo si la economía sigue deteriorándose y el cuerpo político logra mantenerse unido lo suficiente como para permitir algunas medidas drásticas. Ambos elementos de esta condición parecen ser importantes: es posible que la situación tenga que empeorar aún más antes de que la gente cambie lo suficiente de actitud como para permitir que ella mejore, pero si la situación se deteriora demasiado, tal vez ninguna reforma viable ofrezca una solución. Al respecto, cabe recordar lo sucedido en el Líbano.

Sin embargo, por fortuna en la mayoría de los países la situación generalmente no es nunca tan desesperada. A menudo es mala, pero no tan irremediable como para que los grupos sociopolíticos estén dispuestos a renunciar a sus más preciadas convicciones y consignas en un esfuerzo por salvarse ellos y sus países de un desastre irreparable. De una u otra manera, países tan diversos como México, Guatemala, Venezuela y Colombia atraviesan por dificultades económicas y estudian la posibilidad de realizar - o imponen - reformas tributarias como medio de "autoayuda". Pero al mismo tiempo, estos países no se encuentran al borde del abismo como lo estaba Bolivia en 1985 y por lo tanto, es menos probable que estén dispuestos a contemplar reformas tan inmediatas y radicales. Dos de los países mencionados, México y Colombia, brindan ejemplos particularmente interesantes de lo que puede hacerse en estos casos, así como un contraste interesante en varios sentidos. Por ejemplo, Colombia tiene una larga trayectoria de estímulo al asesoramiento extranjero en materia tributaria y, en notable medida, de aceptar las sugerencias que se le formulan, mientras que México se destaca por su independencia en estas materias. En la presente sección se reseñan brevemente algunas de las características interesantes de la reforma tributaria en estos dos países, antes de concluir con un somero análisis de la situación muy diferente de Venezuela.

México: un decenio de reformas 11/

En el último decenio, México ha realizado una serie de reformas tributarias interesantes. El primer esfuerzo de transformación a comienzos de los años setenta, se orientó más que nada a cambiar el impuesto sobre la renta existente (que era básicamente cédular) por una base imponible más amplia, aumentando el impuesto de retención sobre los ingresos por concepto de intereses y procurando gravar más eficazmente los ingresos provenientes del alquiler de viviendas. Aunque en la práctica estos cambios no significaron gran cosa, sin duda fueron un intento por ajustarse mejor a la norma, a la sazón ampliamente aceptada, de un impuesto "global" sobre la renta. ^{12/} Más o menos en la misma época, se modificó el impuesto sobre la cifra de negocios (que en esa época era federal) de manera que luego resultó más fácil reemplazarlo por un impuesto al valor agregado.^{13/} La naturaleza gradual de estas reformas, que partieron del sistema existente y avanzaron hacia un objetivo previsto, ha resultado ser una característica importante de las reformas mexicanas posteriores - no obstante que este objetivo ha solido variar como consecuencia de la modificación de las circunstancias externas o del "ideal" de los encargados de formular la política tributaria.

A fines de los años setenta, cuando una vez más llegó el momento de realizar reformas, se introdujeron cambios adicionales mucho más importantes tanto en el impuesto sobre la renta como en aquellos que gravan el consumo. Para comenzar, en 1980 se adoptó un impuesto general al valor agregado, de base amplia y a una tasa de 10% (salvo en la franja de territorio que corre a lo largo de la frontera con los Estados Unidos, donde se aplicó una tasa de 6% para ajustarse mejor a los impuestos que gravan las ventas al detalle en los estados fronterizos). Como otros países, México se valió de la introducción del IVA para eliminar un elevado número de impuestos al consumo pequeños y relativamente improductivos, con lo cual se simplificó bastante el sistema impositivo. Por desgracia, pronto se desgastó la relativa sencillez de esta solución ampliando la tasa cero a un elevado número de productos alimenticios y en 1983, cuando la situación externa hizo necesario obtener más ingresos fiscales, no sólo ampliando la tasa básica a 15% sino que introduciendo varias tasas adicionales, con lo cual se dificultó bastante la administración del impuesto. Finalmente, para hacer frente a la crisis fiscal, no sólo se recurrió al aumento de la tasa del IVA, antes mencionada, sino también a substanciales alzas de los impuestos sobre el consumo (que al introducirse el IVA se habían trasladado a una base ad valorem) y a un recargo de 10% sobre el impuesto a la renta.

La reforma del impuesto sobre la renta tampoco transcurrió sin tropiezos. Ante todo, se amplió la base imponible mediante la inclusión de algunos dividendos y ganancias de capital (otorgándose un crédito para el impuesto a la renta de las sociedades) y eliminando el tratamiento especial que se otorgaba a la industria de la construcción (aunque no a una serie de otras industrias). Además, en los impuestos a las sociedades y a las personas naturales se hicieron importantes ajustes por concepto de inflación, a la vez para reducir las distorsiones de la base imponible como consecuencia de la inflación y, mediante una apreciable reducción de los plazos de pago, para proteger los ingresos fiscales de los estragos de la

inflación. Como parte del conjunto de medidas de ajuste a la inflación, que se centró en la introducción gradual de una base imponible indizada - característica importante de la cual fue la depreciación automática del valor actualizado (descontado a una tasa de interés real de 7.5%) de los activos fijos - se redujo de un 42% a 35% la tasa imponible del impuesto a las sociedades. Luego de un breve salto a 60.5% en 1983 (como "compensación" política por el alza que había tenido la tasa del IVA durante ese año), también se redujo la tasa marginal superior del impuesto sobre la renta, que en 1989 llegó a 40%.

El nuevo gobierno que asumió el poder en 1989 se vio una vez más en la necesidad de aumentar los ingresos fiscales. La principal manera de lograrlo fue aplicando un impuesto de 2% sobre los activos de las empresas (ajustados por concepto de inflación), exceptuando los préstamos de, y las acciones en, otras empresas. Sin embargo, a diferencia de lo sucedido en Bolivia, esta versión del impuesto al patrimonio de las sociedades (como el impuesto a la renta presunta, de Colombia, que se basa en el patrimonio) puede imputarse al impuesto a la renta y por lo tanto funciona como un impuesto mínimo a las sociedades. Además, se eliminó el sistema anterior que integraba los impuestos a las sociedades y a las personas y se reemplazó por un impuesto único de 10% sobre los dividendos pagados a las personas naturales. En los últimos años se han introducido muchos otros cambios, de mayor o menor importancia, particularmente en los impuestos sobre la renta y lo más probable es que en el futuro haya otros, puesto que la actual estructura tributaria mexicana de ninguna manera parece ser un producto terminado.

A lo largo del prolongado período de reforma tributaria reseñado breve y superficialmente supra, las autoridades responsables parecen haber estado motivadas por un conjunto de factores no siempre coherentes. Ante todo, obviamente era preciso aumentar el rendimiento real del sistema tributario, como lo demuestran los aumentos de la tasa del IVA, las modificaciones a los impuestos al consumo, la cuidadosa atención prestada a reducir los atrasos en la recaudación, y el impuesto mínimo a las sociedades. Segundo, hubo gran preocupación por aquellos aspectos de la tributación relacionados con la eficiencia y en especial, por las limitaciones que imponía a la política tributaria: la apertura de la economía mexicana estas preocupaciones son la base de los ajustes por concepto de inflación y de la reducción de las tasas nominales (y hasta cierto punto reales) de los impuestos a las sociedades. Tercero, aunque indudablemente ha habido alguna preocupación por la equidad - real o percibida - como lo demuestra, por ejemplo, el incremento transitorio de las tasas del impuesto sobre la renta aplicado en 1983, y por la viabilidad administrativa, en general se tiene la impresión de que esta última tuvo menos importancia que en Bolivia o Argentina.

Finalmente, y contrastando ampliamente con esos dos países, la reforma tributaria mexicana fue casi en todo sentido más bien una consecuencia lógica de la experiencia anterior; por así decirlo, un cambio gradual (aunque episódico) y no un cambio holístico. En su conjunto la reforma tributaria mexicana del decenio pasado fue sustancial, pero en la práctica nunca se

concibió como un solo todo sino en partes pequeñas, más fáciles de aceptar. Así, pues, tal vez no convenga considerar que la reforma tributaria mexicana fue una "reacción a la crisis" sino más bien un proceso de "ajuste estructural".

Las reformas tributarias periódicas de Colombia 14/

La historia colombiana en materia de reforma tributaria supera a la de México tanto por lo que toca al tiempo que ha durado el proceso como porque no ha sido una reforma de "crisis" sino que ha consistido en un conjunto de cambios y ajustes a la variación de las circunstancias - por ejemplo, crisis externa o brotes de inflación - y a estilos nuevos en materia de impuestos - por ejemplo, mayor énfasis en el impuesto al valor agregado y disminución del interés por los impuestos progresivos sobre la renta. Además, la reforma impositiva colombiana ha sido más ampliamente documentada que casi en ningún otro país y ello entre otras razones por el elevado número de especialistas extranjeros que en uno u otro momento han contribuido a lo que parece ser un proceso activo y permanente de reformas tributarias. En parte porque el tema ha sido tratado ampliamente en otros trabajos (por ejemplo, Mclure, 1989), la presente reseña será bastante breve y sólo aludirá a algunos aspectos principales.

Ante todo, cabe señalar que en cierto sentido la experiencia moderna de Colombia en materia de reforma tributaria se inició con dos importantes misiones extranjeras (Taylor, 1965; Musgrave y Gillis, 1971). La importancia de los informes de estas misiones, en especial del último informe Musgrave, no estuvo en sus efectos inmediatos en la reforma tributaria, porque no se observó que los tuviesen. Sin embargo, sus efectos indirectos fueron apreciables, puesto que llevaron a un grupo de jóvenes técnicos colombianos a sostener activas discusiones sobre temas tributarios y al mismo tiempo a establecer un amplio programa de reformas impositivas para el futuro. No hay duda de que la importante reforma tributaria de 1974 reflejó las proyecciones intelectuales y personales de estas misiones, pero aún más claramente fue producto no de las ideas foráneas sino de la aplicación pragmática de éstas ideas, y de las propias, por colombianos que se movían en las esferas política y técnica. La reforma posterior, de 1986, también fue principalmente un producto de las reflexiones de colombianos sobre sus propios problemas. En el último tiempo, aunque otro informe extranjero (Mclure y colaboradores, 1988) indudablemente influyó en la reforma más reciente de 1988, los principales cambios realizados reflejaron a la vez la estrecha participación de los principales encargados de formular la política en la labor de la misión extranjera y una atinada combinación de la conveniencia teórica y de la viabilidad práctica. En general, la experiencia colombiana con los asesores extranjeros demuestra que es posible utilizar eficazmente los conocimientos técnicos foráneos siempre que, primero haya un grupo de especialistas locales competente y segundo, que los correspondientes responsables de la elaboración de las políticas participen de cerca en la determinación de las recomendaciones de reforma. Si faltan estos requisitos seguramente lo único que se obtendrá de una misión extranjera de asesores tributarios es otro volumen acumulando polvo en los anaqueles de las bibliotecas - y no precisamente del país interesado...

El contenido de las diversas reformas tributarias antes mencionadas era bastante diferente. La primera reforma importante, de 1974, realizada prácticamente al mismo tiempo que la de México - pero en forma muy distinta de las reformas simultáneas de Chile y Uruguay - se centró en el impuesto sobre la renta y realmente trató de aproximarle al concepto ideal tradicional de reforma "total". Con la ayuda del antiguo impuesto conexo al patrimonio y la introducción de un sistema (estrictamente colombiano) de amplia aplicación de impuestos "presuntivos" basados en el patrimonio, durante un tiempo esta reforma produjo ingresos fiscales significativos y probablemente aumentó sustancialmente la progresividad del sistema tributario. Sin embargo, el hecho de que no se realizaran algunas reformas administrativas fundamentales, unido a la inflación y a las inexorables presiones políticas de los grupos afectados fue destruyendo este éxito inicial. Aunque en el decenio siguiente hubo muchas reformas importantes que primero aflojaron y luego comprimieron los impuestos sobre la renta, en 1986 había llegado el momento de realizar otra reforma de grandes alcances. Sin embargo, en este período los cambios más importantes afectaron a los impuestos al consumo y no a la tributación sobre la renta ya que se introdujo gradualmente y luego se amplió un impuesto al valor agregado plenamente evolucionado.

Las reformas de 1986 fueron hasta cierto punto únicas en América Latina en el sentido de que no sólo no se vieron precipitadas por la crisis fiscal sino que fueron deliberadamente "neutrales" desde el punto de vista de los ingresos ya que no fueron concebidas más que nada para aumentar los ingresos sino para reducir las distorsiones económicas que ocasionaba el tener que reunir un volumen determinado de recursos. Por primera vez se introdujo en el impuesto sobre la renta colombiano un elemento de ajuste a la inflación ya que se cambió la tributación (y el descuento) de los intereses de una base nominal a una base real. Las reformas de 1988 completaron este proceso comenzando un avance gradual hacia una base imponible plenamente indizada (similar a la adoptada en Chile diez años antes) para las rentas comerciales y del capital. Además, en 1986 se introdujeron varios otros cambios interesantes destinados más que nada a simplificar el sistema de impuestos directos - por ejemplo, eliminando para la mayoría de los contribuyentes la necesidad de presentar declaraciones - y también a reducir el efecto distorsionador que tenía el sistema tributario en las decisiones económicas mediante medidas tales como la unificación del tratamiento a las sociedades de capital y de responsabilidad limitada (con lo cual se acercó más al impuesto que gravaba a las "empresas" antes de 1986 en Bolivia). Al mismo tiempo, la tasa máxima del impuesto sobre la renta personal se redujo apreciablemente, a 30%, y se equiparó con el nuevo impuesto unificado a las sociedades, y en el plano personal se eximieron los dividendos del pago de impuestos, con lo cual se simplificó el sistema y llegó a darse un tratamiento análogo a los intereses y a los dividendos. Al igual que la abolición del impuesto sobre el patrimonio anunciada en 1989, algunos de estos cambios parecen más discutibles en función de la equidad que de la eficiencia. Sin embargo, en general todos contribuyen bastante a aumentar las posibilidades de administrar el sistema.

En general, aparte de que no hubo grandes crisis y por consiguiente el ritmo de la reforma fue más pausado y deliberado, en especial desde 1986, tal vez la característica principal de la reforma tributaria colombiana sea la marcada diferencia entre la primera reforma (1974) y la posterior (1986). La primera de ellas hizo lo posible por reunir al menos algunos de los elementos "teóricos" de la tributación general sobre la renta y prácticamente pasó por alto las realidades de la inflación y (debido a que no se dictaron las leyes pertinentes) las limitaciones administrativas. La segunda, aunque siempre mostró la clara influencia del "nuevo" modelo teórico de un sistema tributario eficiente debió hacer frente al hecho de que la inflación seguramente nos acompañará durante mucho tiempo y, en parte reconociendo la viabilidad administrativa, tuvo aspiraciones más modestas en cuanto a lograr la equidad horizontal o vertical. Es posible que el sistema impositivo colombiano, como el de México, siga siendo "aproximadamente justo" pero en ambos casos la naturaleza aproximada del grado de justicia que puede lograrse en una economía abierta dotada de limitada capacidad administrativa y de un volumen determinado de recursos políticos para luchar por las causas fiscales se ha traducido en un enfoque mucho más restringido de la redistribución a través del sistema fiscal. Del mismo modo, no hay duda de que aunque Colombia nunca se había valido tanto como Argentina de los incentivos fiscales, al igual que los demás países aquí analizados, ha vuelto muy atrás desde los días de la reforma tributaria de inspiración cepalina, que concebía los incentivos tributarios como un instrumento fundamental de la política de desarrollo intervencionista.

Por desgracia, aunque en Colombia la limitación administrativa ha sido considerada adecuadamente en la formulación de la política de estructura tributaria, no es tan claro que hasta ahora se haya prestado suficiente atención a la labor fundamental de mejorar la propia administración tributaria en vez de rediseñar el sistema en torno a sus imperfecciones. Sin embargo, quizá se necesite algo más parecido a una crisis como la boliviana para obligar a los gobiernos a enfrentar la desagradable realidad de que para crear una base imponible realmente estable, en algún momento hay que encontrar y sancionar a quienes evaden los impuestos.

Venezuela: un caso diferente

Posiblemente la principal característica de la reforma tributaria colombiana es el número de veces que se han realizado reformas. Un observador llegó al punto de expresar que efectuar una reforma tributaria se ha convertido prácticamente en una reacción esperada de parte de los gobiernos colombianos (Ascher, 1989). En cambio, la falta casi total de grandes reformas en Venezuela, país vecino de Colombia, ilustra la validez de un dicho que se repite en los círculos de reforma tributaria: por lo general, los países sólo modifican los impuestos cuando están obligados a hacerlo. Mientras seguía entrando el dinero del petróleo, Venezuela no necesitaba cambiar su sistema tributario; por lo tanto, generalmente no lo hizo. Si bien es cierto que el importante y completo informe de la misión presidida por Carl Shoup (1959) se tradujo en algunas reformas estructurales del impuesto sobre la renta a mediados de los años sesenta (Gittes, 1968) en

realidad, ni estas reformas ni el impuesto sobre la renta tuvieron mucha importancia dentro del panorama tributario venezolano, en el que durante mucho tiempo dominaron los ingresos provenientes del petróleo. Aunque hacia fines de los años ochenta era un hecho que la bonanza del petróleo tocaba a su fin y se creó una importante comisión de reforma tributaria para sentar las bases de la muy necesaria reestructuración de los impuestos de fuentes distintas del petróleo, hasta ahora no se ha logrado gran cosa en materia de reforma.^{15/}

Enseñanzas para los reformadores

Como se sugiere al comienzo del presente trabajo, ciertamente sería algo presumido tratar de obtener de las diversas experiencias nacionales brevemente reseñadas supra un conjunto coherente de enseñanzas para los eventuales reformadores tributarios de éstos y otros países de América Latina. Sin embargo, hay dos que parecen surgir con bastante nitidez de estas y otras experiencias de reforma tributaria en los países en desarrollo.^{16/} La primera se relaciona con la esencia de la reforma tributaria y la segunda con el proceso de realización de la misma. A primera vista, podría parecer que las enseñanzas acerca de la esencia - esto es, qué fue lo que se hizo - son más interesantes y pertinentes, mientras que el proceso - cómo se hizo - parece ser más abstracto y de menor utilidad inmediata para los eventuales reformadores. Sin embargo, en la práctica, probablemente suceda lo contrario: el conocimiento cabal del proceso mediante el cual se logra la reforma es decisivo para su éxito, mientras que su esencia, que a menudo refleja modas pasajeras, generalmente es de interés más transitorio.

Por lo que respecta a la esencia de la reforma tributaria, del análisis anterior surgen cuatro puntos de interés:

- 1) en los últimos años han variado muchísimo los objetivos y la naturaleza de la reforma del impuesto sobre la renta;
- 2) actualmente, el impuesto al valor agregado desempeña un papel central en la mayoría de las grandes reformas tributarias;
- 3) hoy en día hay mucho mayor conciencia que antes acerca de las importantes limitaciones que imponen a la reforma tributaria los alcances internacionales y administrativos de dicha reforma;
- 4) en América Latina los reformadores todavía parecen inclinarse por "argucias" tributarias que prometen la reforma sin que sea necesario pasar por el lento y doloroso proceso de crear una administración pública adecuada.

Cada uno de estos puntos se profundizará brevemente.

Los impuestos sobre la renta. La tendencia a imponer tasas marginales más bajas de tributación a la renta, particularmente en las categorías más altas, es generalizada: en los últimos años Colombia redujo su tasa más alta de 49% a 31%, Bolivia de 40% a 10%, Guatemala de 42% a 34%, El Salvador de 60% a 35% (Jenkins, 1989), y así sucesivamente. Al mismo tiempo, en la mayoría de estos países se ha ampliado en mayor o menor medida la base del impuesto a la renta, por ejemplo, incluyendo algunas ganancias de capital.^{17/} Este cambio substancial de la orientación del impuesto sobre la renta obedece a una serie de razones relacionadas entre sí.

Ante todo, como lo demuestran la disminución del impuesto sobre la renta y el virtual abandono de los impuestos al patrimonio, no hay duda de que ha habido una tendencia a desviarse del uso del sistema tributario para redistribuir el ingreso. Ha pasado el momento en que, como se expresó una vez por el Programa Tributario Conjunto (1972) podía considerarse que el sistema impositivo es el "supremo nivelador".

Segundo, una de las razones de este cambio de actitud observado a partir de la anterior oleada de reforma tributaria - por ejemplo, en Colombia tanto el informe Taylor (1965) como el informe Musgrave (1971) recomendaban aumentar la tasa del impuesto a la renta de la categoría más alta - es un mayor reconocimiento de las graves limitaciones que imponen a la tributación redistributiva factores de índole internacional y administrativo.

Tercero, el desengaño respecto de la capacidad del sistema tributario para redistribuir el ingreso casi puede equipararse con el desengaño respecto de la capacidad de las medidas tributarias para reorientar y reasignar los recursos - para, por así decirlo "afinar" la economía. Los incentivos tributarios están pasando de moda en todas partes, incluso en Argentina. Sus perniciosos efectos en los ingresos - efectos que mediante la creación de verdaderos "paraísos fiscales" van mucho más allá de sus costos directos en función de las sumas recaudadas - unidos a su probada ineficacia para producir modalidades de crecimiento más saludables y resistentes han hecho que tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo la disminución de los incentivos se convierta en una de las maneras preferidas para ampliar las bases imponibles y financiar la reducción de las tasas. Quizá más importante aún, la marcada dependencia de los incentivos tributarios ya no guarda armonía con las tendencias dominantes en materia de política, puesto que para bien o para mal las políticas intervencionistas de los años sesenta se están reemplazando cada vez más por las políticas más "orientadas al mercado" de los años ochenta.

Los impuestos al valor agregado. El papel central que desempeña el impuesto al valor agregado en todos los casos de reforma tributaria antes analizados es evidente. En América Latina, al igual que en el resto del mundo (Tait, 1987), esta forma de impuesto general al consumo ha pasado a desempeñar un papel decisivo en todos los intentos por "modernizar" el sistema tributario. En especial, a menudo las reformas originadas por crisis fiscales, que invariablemente exigen aumentar los ingresos, solo pueden alcanzar sus metas de recaudación sobre la base del impuesto al valor agregado. Cabe mencionar de manera especial dos aspectos de este proceso.

Primero, para que el impuesto al valor agregado funcione de manera eficaz se requiere una administración tributaria relativamente competente - ya que no es en absoluto un impuesto cuyo cumplimiento se imponga por sí mismo; al mismo tiempo el IVA facilita la administración de los impuestos basados en el ingreso y a la inversa. Segundo, para administrar eficazmente un impuesto al valor agregado en un país en desarrollo es muy conveniente que tenga una base amplia y en especial, una tasa uniforme.

Limitaciones a la reforma. En los últimos años los eventuales reformadores han tomado creciente conciencia de las limitaciones que imponen a la reforma tributaria no sólo la evidente oposición política que despierta casi invariablemente la reforma, sino también las limitaciones muy reales debidas a la viabilidad administrativa (Bird, 1989). Los casos de Bolivia y Argentina demuestran de manera muy especial la verdad de esta afirmación, pero su importancia también es manifiesta en los demás casos analizados. Uno de los aspectos de la limitación administrativa que no se profundiza en el presente trabajo son los límites que impone a la tributación sobre la renta la naturaleza internacional de los mercados de capital incluso en los países desarrollados (Bird y Mclure, 1989) y con mayor razón en los países en desarrollo tales como los de América Latina. Este problema es una razón más para pensar que el abandono de los impuestos sobre la renta que se observa en el continente es más que una moda pasajera, al menos mientras no haya mucho más cooperación internacional en materia de impuestos que la que parece probable en el futuro próximo.

Los inconvenientes de las "argucias". Como se observa más arriba, la reforma tributaria boliviana tiene mucho de positivo. Por desgracia, parece que en este caso, como sucedió antes en Chile, algunos analistas tienden a confundir, por así decirlo, lo secundario con lo principal y a considerar que la esencia de la reforma chilena (o boliviana) es la introducción de mecanismos estructurales tan "ingeniosos" como imputar al impuesto sobre la renta lo pagado por concepto de IVA o realizar sorteos basados en los comprobantes del pago de este impuesto. Aunque ciertamente cabría estudiar más a fondo la eficacia de esta clase de mecanismos, como se indica supra en el estudio del caso boliviano parece que el verdadero "secreto" del éxito radica en que establece una administración tributaria más confiable y eficaz. Es posible que estos mecanismos modifiquen la impresión que se tiene al respecto; sin embargo, a menos que efectivamente se logre una administración más confiable y eficaz, lo más probable es que pronto se desgaste esta impresión. Si de veras se puede mejorar la administración tributaria - utilizando (como en Bolivia) técnicas tan probadas como la amplia dependencia de la retención, el reemplazo de impuestos complejos por impuestos sencillos, el mejor uso de la información disponible, y una palpable actividad de vigilancia del cumplimiento - los mecanismos destinados principalmente a aumentar la corriente de información hacia la administración naturalmente brindarán algunas ventajas adicionales. Sin embargo, estas "argucias" nunca podrán reemplazar un mejor esfuerzo administrativo.

El proceso de reforma tributaria

Las enseñanzas del "proceso" de reforma tributaria que se desprenden de la reseña anterior pueden clasificarse en dos grupos: las que se relacionan con la forma en que se puede realizar la reforma y aquéllas que tienen que ver con el momento en que dicha reforma puede ser posible. Las enseñanzas más sencillas se relacionan con la oportunidad de la reforma. Como siempre con algunas excepciones (por ejemplo, Colombia en 1986), en general las grandes transformaciones de la estructura y de la administración de los impuestos son posibles sólo en los malos tiempos, es decir, cuando se atraviesa por alguna crisis. Sólo entonces se puede superar la combinación de oposición política e inercia administrativa que ordinariamente impiden realizar cambios significativos en cuestiones "cuasi constitucionales" tales como la distribución de los costos del gobierno. Por desgracia, precisamente cuando la reforma es más posible tal vez sea más difícil que dé resultados - salvo, naturalmente, que el Fisco esté ya resuelto a actuar.

Así, pues, para estar preparados para realizar grandes reformas tributarias en tiempos de crisis se necesitan cuidadosa preparación y planificación esmerada. Como lo ilustra el caso de Bolivia, dicha planificación no necesita ocupar mucho tiempo pero siempre debe basarse en un claro concepto de cuáles son sus objetivos. Por otra parte, los mejores planes de los técnicos fracasarán a menos que desde un comienzo participen en la planificación figuras claves de la política y de la administración, de manera que cuando llegue el momento de actuar estén a la vez dispuestos a hacerlo y comprometidos con las reformas que han contribuido a formular. En mayor o menor medida, estos requisitos se reunirán en los tres casos principales aquí examinados: Bolivia, Colombia y México, así como Chile. En cambio, en el pasado éste no fue el caso por ejemplo en Venezuela, Argentina o Perú.

En síntesis, los países que están en crisis, en los cuales los políticos están comprometidos con la reforma y en que los objetivos de ésta son claros seguramente serán los que estén en mejores condiciones de realizar grandes reformas tributarias. Asimismo, el acuerdo sobre los objetivos, la aceptación de la reforma por la población y el compromiso de los políticos contribuirán mucho a asegurar que esta clase de reformas puedan llevarse a la práctica con éxito; sin embargo, para lograr éxito en esta materia se precisan también otros elementos, incluidos un equipo "técnico" suficientemente competente y preparado como para concebir reformas sensatas y, sobre todo, prestar suficiente atención a la crítica labor de administración - a la vez en el sentido de diseñar reformas que puedan administrarse y en el de asegurar que se fortalezca y apoye lo suficiente a la administración tributaria como para permitirle aplicar el sistema reformado.

En la mayoría de los casos lo que esto parece exigir es un sistema más sencillo, menos nominalmente progresivo de lo que ha sido tradicional (en el papel) en la mayoría de los países o de lo que han propuesto los posibles reformadores. Como en un país en desarrollo es probable que un impuesto general y efectivo sobre las ventas sea la piedra angular de cualquier sistema fiscal exitoso, lo primero que debería preocupar a los reformadores

de los impuestos debería ser establecer esta clase de impuesto (en la mayoría de los países de América Latina probablemente del tipo del impuesto al valor agregado). Sin embargo, lo que es más discutible es si esta clase de reformas también exigen apartarse mucho de los impuestos sobre la renta como de los impuestos al patrimonio en favor de impuestos al consumo, como ha sucedido en varios países de América Latina en los últimos años. Sin embargo, no hay mucha duda de que incluso en los países más experimentados del continente, los impuestos a la renta "globales" altamente progresivos, que en otra época fueron el principal mecanismo a que echaban mano los reformadores tributarios, ya no se consideran viables.

NOTAS

1/ Los estudios tributarios más importantes anteriores a los años ochenta posiblemente sean los de Shoup (1959,1965), Musgrave (1971,1981) y Taylor (1964,1965,1966). Véanse además las importantes conferencias patrocinadas por el Programa Tributario Conjunto de la Organización de los Estados Americanos y el Banco Interamericano de Desarrollo (1965a, 1965b, y 1972). Algunos de estos trabajos anteriores figuran en forma resumida y son objeto de una evaluación crítica en Bird y Oldman (1968).

2/ Esta reseña de la reforma tributaria boliviana se basa más que nada en material inédito preparado en diversas oportunidades para el Banco Mundial por Laura Tuck, Jorge Ospina Sardi y Wayne Thirsk. Además, me he valido de mi propia experiencia anterior en Bolivia, según figura en Musgrave (1981). Sin embargo, estoy particularmente reconocido con el profesor Thirsk, coordinador de un importante estudio comparado de la reforma tributaria que se está llevando a cabo en el Banco, puesto que es su trabajo al que más he recurrido para la preparación de la presente sección.

3/ Naturalmente, Uruguay había eliminado mucho antes -en 1975-el impuesto sobre la renta personal - pero dicho impuesto era a la vez de creación más reciente y menos importante que en Bolivia en lo que respecta a su rendimiento. Además, en Uruguay se conservaron substanciales impuestos sobre la renta de los negocios y, en principio, de la agricultura, así como fuertes impuestos sobre la nómina a los sueldos y salarios.

4/ Una vez más, es posible que Uruguay constituya un precedente en vista de su innovador impuesto presuntivo sobre la renta agrícola, que se basa en la productividad potencial de la tierra. Sin embargo, como observa Harberger (1989) actualmente este impuesto, que en todo caso es un mecanismo bastante imperfecto, es en parte una opción para los pequeños agricultores, mientras que para los más grandes se complementa con un impuesto a la renta real de la agricultura. Además, aunque en principio Uruguay podría aplicar un impuesto como este si así lo quisiera, es poco probable que Bolivia pueda o deba tratar de hacerlo. Como lo subrayó Bird (1974) si un país pobre desea gravar sus tierras agrícolas conviene que lo haga de la manera más sencilla posible: el impuesto a las tierras agrícolas que se propone crear en Bolivia no parece satisfacer este requisito y por lo tanto en la práctica seguramente será un fracaso tan total como lo han sido los numerosos programas complejos análogos que se han aplicado en otros países y que se reseñan en Bird (1974) y Strasma y colaboradores (1985).

5/ En Colombia, al igual que en Bolivia, el impuesto (municipal) sobre los bienes raíces podía imputarse al impuesto al patrimonio neto, al menos antes de que en 1989 se eliminara este último respecto de los bienes raíces - más que nada por las enérgicas protestas que despertaron en Bogotá los intentos por reevaluar los bienes raíces.

6/ Posiblemente la experiencia más notable al respecto en América Latina fue la eliminación, en 1975, de alrededor de 130 impuestos menores - y las medidas similares que se adoptaron en Chile ese mismo año.

7/ Una vez más, ciertamente hay precedentes de medidas de esta naturaleza su éxito, en América Latina y en especial en el caso de Chile que diez años antes también había simplificado su estructura tributaria, mejoró la corriente de información hacia la administración tributaria, rompió el fácilmente corrompible eslabón entre los contribuyentes y los funcionarios de impuestos, fortaleció el sistema de sanciones y, lo que es más importante, generalmente aplicó éstas de manera uniforme (incluso al hermano del presidente). Sin embargo, Bolivia no ha ido tan lejos como Chile en el sentido de reunir información en forma sistemática. Para un análisis de la clase de información que hay que reunir, véanse Harberger (2989) y Bird (1983).

8/ Es posible que esta reseña de los avances recientes hacia una reforma tributaria en Argentina no correspondan cabalmente a la realidad puesto que se basa únicamente en la escasa información que figura en donde (1989) y en mis propias visitas al país en misión del Banco Mundial en el curso del presente año.

9/ La "revolución tributaria", o las reformas radicales impuestas desde arriba, puede contrastarse con una "rebelión tributaria", en la cual los contribuyentes de hecho rehúsan pagar, al punto que obligan a modificar el sistema tributario. Naturalmente, en los casos de Argentina y de Bolivia podría sostenerse que la razón por la que se necesitaba una "revolución" era porque la "rebelión" había tenido tanto éxito que, para todos los fines prácticos, el sistema anterior había dejado de funcionar.

10/ Esta es la "tasa incluido el impuesto"; sin considerar el impuesto, la tasa es de 11.11%.

11/ Esta sección se basa principalmente en material inédito preparado por Francisco Gil Díaz para el proyecto de estudio comparado sobre la reforma tributaria del Banco Mundial a que se alude en una nota anterior. Además, he tomado algunos elementos de otro trabajo inédito elaborado para el Banco por Fernando Rojas, así como de Gil Díaz (1987) y de mi trabajo muy anterior sobre México, según figura en Bird y Oldman (1977).

12/ Cabe señalar que en esa época uno de los pocos autores que puso en duda la conveniencia y viabilidad de esta norma fue un autor brasileño, Rezende (1976).

13/ La modificación se relacionaba con el sistema de reparto de los ingresos con los estados. Si bien en el presente trabajo no se subraya este aspecto, tal vez cabe mencionar que uno de los factores significativos que debió tenerse presente al reformar los impuestos nacionales en todos los casos aquí analizados -Bolivia, Argentina, México y Colombia - fue la dependencia de los gobiernos subnacionales de las mismas bases imponibles, o de otras conexas.

14/ Esta reseña se basa principalmente en un estudio inédito preparado por Charles E. Mclure, Jr., y George Zodrow para el estudio comparado del Banco Mundial sobre la reforma tributaria, antes citado, así como en Mclure (1989) y Perry y Cárdenas (1986). Además, he tomado elementos de mi propio trabajo anterior (Bird, 1970,1984), de Musgrave y Gillis (1971), Gillis y Mclure (1978) y Mclure y colaboradores (1988).

15/ El informe de esta comisión figura en forma resumida en CERF (1983). Para una reseña reciente de la experiencia venezolana, véase Mclure (1989a). Dicho sea de paso, es notable la diferencia entre Venezuela e Indonesia, que inició un importante estudio tributario aproximadamente en la misma época y por la misma razón, pero que después aplicó las conclusiones del mismo (Gillis, 1985,1989).

16/ Para interesantes discusiones recientes acerca de este tema, véanse Bahl (1989), Gillis (1989) y Jenkins (1989).

17/ La importancia de esta inclusión no radica en que se gravarán muchas ganancias de capital, puesto que ello no es el caso. Sin embargo, el hecho es que otras formas de renta tales como los sueldos no pueden convertirse en ganancias de capital y de esta manera eludir la tributación.

BIBLIOGRAFIA

Ascher, W. (1989) - "Politics, and Tax Reform: Lessons from some Latin American Experiences" en M. Gillis (1989), pp. 417-72.

Bahl, R. (1989) - "The Political Economy of the Jamaican Tax Reform", en M. Gillis (1989), pp. 115-76.

Bird, R. (1970) - Taxation and Development: Lessons from Colombian Experience (Cambridge, Mass., Harvard University Press).

_____ (1974) - Taxing Agricultural Land in Developing Countries (Cambridge, Mass., Harvard University Press).

_____ (1983) - "Income Tax Reform in Developing Countries: The Administrative Dimension", Bulletin for International Fiscal Documentation, 37: 3-14.

_____ (1984) - Intergovernmental Finance in Colombia (Cambridge, Mass., Harvard Law School International Tax Program).

_____ (1989) - "The Administrative Dimension of Tax Reform in Developing Countries", en Gillis (1989), pp. 315-46.

Bird, R. y C. McLure (por aparecer) - "The Personal Income Tax in an Interdependent World", en S. Gnossen y R. Bird, eds., The Future of the Personal Income Tax (Amsterdam: North-Holland).

Bird, R. y O. Oldman (1968) - "Tax Research and Tax Reform in Latin America - A Survey and Commentary", Latin American Research Review, 3: 5-28.

_____ (1977) - "The Transition to a Global Income Tax: A Comparative Analysis", Bulletin for International Fiscal Documentation, 31: 429-54.

Comisión de Estudios y Reforma Fiscal (CERF) (1983) - La reforma del sistema fiscal venezolano (Caracas).

Choi, K. (1984) - "Value-Added Taxation: Experiences and Lessons of Korea", Asian-Pacific Tax and Investment Bulletin, 2: 231-47.

Dadone, A. (1989) - "A Tax Reform Proposal for Argentina" (trabajo inédito, Centro de Economía Internacional, Buenos Aires).

Gil Díaz, F. (1987) - "Some Lessons from Mexico's Tax Reform", en D. Newberry y N. Stern, eds., The Theory of Taxation for Developing Countries

(New York: Oxford University Press for the World Bank), pp. 333-59.

Gillis, M. (1985) - "Micro and Macroeconomics of Tax Reform: Indonesia", Journal of Development Economics, 19: 221-54.

_____, ed. (1989) - Tax Reform in Developing Countries (Durham: Duke University Press).

_____ (1989a) - "Tax Reform: Lessons from Postwar Experience in Developing Countries", en Gillis (1989), pp. 492-520.

Gillis, M. and C. McLure (1977) - La reforma tributaria colombiana de 1974, (Bogotá: Biblioteca Banco Popular).

Gittes, E. (1968) - "Income Tax Reform: The Venezuelan Experience", Harvard Journal of Legislation, pp. 125-73.

Harberger, A. (1989) - "Lessons of Tax Reform from the Experiences of Uruguay, Indonesia, and Chile", en Gillis (1989), pp. 27-43.

Hirschman, A. (1963) - Journeys toward Progress (New York: Twentieth Century Fund).

Jenkins, G. (1989) - "Tax Reform: Lessons Learned" (trabajo inédito: Harvard Institute for International Development, Cambridge, Mass.).

Joint Tax Program (1965) - Problems of Tax Administration in Latin America (Baltimore: Johns Hopkins).

_____ (1965a) - Fiscal Policy for Economic Growth in Latin America (Baltimore: Johns Hopkins).

McLure, C. (1989) - "Analysis and Reform of the Colombian Tax System", en Gillis (1989), pp. 44-78.

_____ (1989a) - "Income Tax Reform in Venezuela: 30 Years after the Shoup Mission", (trabajo inédito).

_____, et. al. (1988) - Taxation of Income from Business and Capital in Colombia (Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público).

Musgrave, R. (1981) - Fiscal Reform in Bolivia (Cambridge, Mass.: Harvard Law School International Tax Program).

Musgrave, R. y M. Gillis (1971) - Fiscal Reform for Colombia (Cambridge, Mass.: Harvard Law School International Tax Program).

Organización de los Estados Americanos (1973) - La política tributaria como instrumento de desarrollo (Washington).

Perry, G. y M. Cárdenas (1986) - La reforma fiscal en Colombia (Bogotá: FEDESARROLLO).

Rezende, F. (1976) - "Income Taxation and Fiscal Equity", Brazilian Economic Studies, 2: 105-45.

Shoup, C. et. al. (1959) - The Fiscal System of Venezuela (Baltimore: Johns Hopkins).

_____ (1965) - The Tax System of Brazil (Rio de Janeiro: Fundação Gétulio Vargas).

Strasman, J. et. al. (1987) - "Impact of Agricultural Land Revenue Systems on Agricultural Land Usage" (Burlington, Vermont: Associates in Rural Development).

Tait, A. (1988) - Value-Added Tax (Washington: Fondo Monterio Internacional).

Taylor, M. (1964) - Fiscal Survey of Panama (Baltimore: Johns Hopkins).

_____ (1965) - Fiscal Survey of Colombia (Baltimore: Johns Hopkins).

_____ (1969) - Estudio fiscal del Perú (Washington: Unión Panamericana).

**LA JERARQUIZACION DE PROYECTOS Y EL DISEÑO LOGICO DE UN
SISTEMA DE APOYO A LA PROGRAMACION DE INVERSIONES**

Eduardo Aldunate *

* Experto adscrito al Area de Programas de Asesoría,
Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y
Social (ILPES).

Documento presentado al Seminario "Gestión del Gasto Público y
Programación de Inversiones" (LC/IP/L.23); (ILPES 15).

I. INTRODUCCION

Uno de los aspectos cruciales para lograr una óptima asignación de los recursos de inversión es la elaboración de programas de inversión pública. En efecto, toda la labor de identificación, formulación y evaluación de proyectos culmina en esta etapa, en la cual se procede, a base de los objetivos de desarrollo, a tomar una decisión acerca de la conveniencia de ejecutar cada proyecto.

Sin embargo, a pesar del avance obtenido en el desarrollo de instrumentos de apoyo a la administración de la inversión pública tan avanzados y completos como los bancos de proyectos, no se ha producido un desarrollo acorde de instrumentos de apoyo a la elaboración de programas de inversiones.

La compleja tarea de elaborar programas de inversiones, se sigue realizando sin el apoyo de metodologías y programas computacionales diseñados expresamente con este fin. Ello restringe severamente la capacidad de elaborar y analizar programas alternativos, ya que el elaborar más de un programa comprometería seriamente la capacidad de las instituciones encargadas de dicha tarea.

Por ello, el presente trabajo pretende sentar las bases para el desarrollo de un sistema de apoyo a la elaboración de programas de inversiones que facilite dicha labor a través del uso de moderna tecnología computacional. Además, dado que para la elaboración de un programa de inversiones es preciso efectuar una jerarquización de los proyectos en espera de financiamiento, se aborda también este problema en forma detallada, proponiendo un sistema sencillo que pueda ser empleado cuando no se cuente con la información suficiente para utilizar otros procedimientos más elaborados.

Este sistema se inserta en el esfuerzo de ILPES por desarrollar un conjunto de instrumentos congruentes y coordinados para el apoyo de la administración de la inversión del sector público. En este sentido se relaciona íntimamente con los bancos de proyectos y con los modelos de proyecciones macroeconómicas.

II. ANTECEDENTES

A. BANCOS DE PROYECTOS

La elaboración de programas de inversiones se realiza usualmente, como ya fue señalado, sin el apoyo de instrumentos computacionales desarrollados expresamente con este fin. Ello implica un largo y tedioso procedimiento de recopilación y análisis de información. Más aun, la información requerida muchas veces no está disponible y, si lo está, es necesario proceder a completarla y estandarizarla.

Un primer paso hacia la solución de este tipo de problemas lo constituye la instalación de los bancos de proyectos. Su diseño se orienta a permitir el seguimiento de los proyectos a lo largo de su ciclo de vida, registrando toda la información relevante para la toma de decisiones. Dado que el sistema propuesto estará íntimamente ligado a los bancos de proyectos, es conveniente describir algunas de sus principales características.

Los bancos de proyectos nacieron como un sistema de información sobre proyectos de inversión pública cuyo objetivo era organizar y estandarizar la información relevante para el control y la toma de decisiones. Posteriormente, con el advenimiento de la computación y considerando el gran volumen de información a manejar, se desarrollaron sistemas computacionales destinados a agilizar el manejo de la información disponible.

Cabe pues resaltar que los bancos de proyectos no son solo un software. En efecto, su operación requiere de metodologías, procedimientos y personal capacitado.

Las metodologías son necesarias a fin de que la información recopilada acerca de las distintas iniciativas de inversión sea comparable, al menos a nivel sectorial. Ello con el objeto de permitir jerarquizar proyectos a base de un mismo patrón de medida.

Para la recopilación de la información en forma oportuna, es necesario definir procedimientos de envío y análisis de la información y establecer el rol que cumplen las distintas instituciones. Ello permite garantizar que la información manejada por el sistema sea lo suficientemente actualizada como para ser una base confiable para la adopción de medidas de control o para la planificación de actividades futuras.

Por último, es necesario considerar la capacitación de personal en el uso de las metodologías y de los procedimientos del sistema. Este aspecto es fundamental para garantizar la fluida operación de un banco de proyectos y la calidad de la información manejada.

La estructura lógica de los bancos de proyectos se basa fundamentalmente en el ciclo de los proyectos. El sistema registra la información más importante de cada proyecto en cada una de las etapas de su ciclo de vida. A medida que este pasa de una etapa a otra, en el banco de proyectos se archiva la información correspondiente a la etapa terminada y se procede a iniciar el registro de la información generada en la nueva etapa en que se encuentra el proyecto. La cantidad de información va en aumento a medida que el proyecto progresa a lo largo de su ciclo de vida.

En las etapas de idea, perfil, prefactibilidad, factibilidad y diseño la información registrada será básicamente aquella que permita conocer las principales características del proyecto, indicadores para su jerarquización y decisiones respecto a las etapas siguientes.

En la etapa de ejecución en cambio, la información registrada estará referida principalmente al control físico y financiero del avance de las obras. Usualmente el volumen de esta información será bastante mayor que el de la información correspondiente a las etapas anteriores. Además, la periodicidad con que dicha información debe recibirse es también mayor.

Gracias a disponer de sistemas de este tipo es posible contar con la información requerida para desarrollar instrumentos más elaborados de apoyo a la programación de inversiones. La información relativa a los proyectos en etapa de ejecución es fundamental a fin de poder programar los compromisos financieros para la terminación de dichos proyectos. Asimismo, la información respecto a los proyectos en espera de financiamiento para ejecución es necesaria para la selección de los proyectos nuevos que ingresarán al programa de inversiones.

Sin embargo, los bancos de proyectos se han visto hasta ahora limitados básicamente al seguimiento de proyectos y se han empleado sólo en forma parcial para la planificación de la preinversión y la estimación de impactos agregados de programas de inversiones. No se han desarrollado instrumentos que permitan utilizar en forma ágil el gran cúmulo de información que éstos contienen en la elaboración de programas de inversiones.

Para la elaboración de los programas de inversiones es indispensable la jerarquización de los proyectos que postulan a financiamiento. Por ello, antes de proponer una metodología de programación de inversiones, analizaremos brevemente distintos métodos para la selección, evaluación y jerarquización de proyectos.

B. METODOS PARA LA JERARQUIZACION DE PROYECTOS

Tanto el paso de los proyectos de una etapa a otra a lo largo de su ciclo de vida como la elaboración de programas de inversiones requieren previamente una selección y jerarquización de los proyectos en espera de financiamiento, a fin de determinar cuáles serán financiados y en que período. Para el desarrollo de este proceso es posible emplear distintos procedimientos, cada uno de los cuales presenta ciertas ventajas y limitaciones.

En las páginas siguientes se describen y analizan brevemente algunos métodos de selección, evaluación y jerarquización de proyectos, a fin de mostrar sus características, ventajas y desventajas.

i) LISTAS DE VERIFICACION

Este procedimiento permite juzgar en forma sencilla y rápida si un proyecto cumple o no con los objetivos que se haya fijado el país o la institución. Para su aplicación es necesario definir claramente los objetivos a base de los cuales se juzgará el proyecto. Para cada objetivo se establece una escala en la cual se clasifica el proyecto. En cada escala se fijan niveles mínimos que el proyecto deberá cumplir a fin de ser seleccionado.

La principal ventaja de este procedimiento radica en su sencillez. Sin embargo no es posible emplearlo para jerarquizar proyectos. En efecto, no es posible saber si el no cumplimiento de un criterio puede ser compensado por un muy buen cumplimiento de otros criterios (ver proyecto C de ejemplo). En consecuencia el método solo sirve para descartar rápidamente proyectos que no cumplen ciertas condiciones mínimas.

Ejemplo:

LISTA DE VERIFICACION PARA TRES PROYECTOS

PROYECTO EVALUADO	Cumplimiento del criterio *				
	1	2	3	4	5
PROYECTO A					
Generación de empleo		x			
Ahorro de divisas					x
Apoyo a sectores más pobres	x				
PROYECTO B					
Generación de empleo				x	
Ahorro de divisas				x	
Apoyo a sectores más pobres			x		
PROYECTO C					
Generación de empleo					x
Ahorro de divisas					x
Apoyo a sectores más pobres	x				

î Mínimo aceptable

* 1 = Muy malo 2 = Malo 3 = Regular 4 = Bueno 5 = Excelente

ii) MODELOS DE PUNTUACION

Este tipo de modelos es básicamente una extensión del modelo anterior. Se agrega al procedimiento señalado la determinación de ponderaciones para cada objetivo. Empleando dichas ponderaciones y la puntuación obtenida por el proyecto frente a cada objetivo, se determina un puntaje único para el proyecto. Para ello pueden emplearse modelos aditivos, multiplicativos u otras funciones matemáticas. Un ejemplo de modelo aditivo es:

$$P_j = \sum (w_i * s_{ij})$$

donde: P_j = puntaje del proyecto j
 w_i = ponderación del objetivo i
 s_{ij} = puntuación del proyecto j frente al
objetivo i

Estos modelos presentan la ventaja de permitir la jerarquización de proyectos según su aporte a objetivos preestablecidos. En el caso del ejemplo presentado, la primera prioridad correspondería al proyecto C, la segunda al B y la tercera al A. Se puede apreciar que el bajo rendimiento del proyecto C frente al objetivo de apoyar los sectores más pobres es compensado por un excelente puntaje frente a los otros dos objetivos.

Sin embargo, salvo que los ponderadores y las escalas de puntuación se diseñen y apliquen de modo de cumplir con las propiedades de una escala proporcional ("ratio scale"), no es posible afirmar si un proyecto es mejor o peor que otro en un determinado porcentaje. Este método es eminentemente práctico y sencillo de usar pero es necesario tener presente la limitación antes indicada.

Ejemplo:

MODELO DE PUNTUACION PARA TRES PROYECTOS

PROYECTO EVALUADO	Puntaje *	Ponderación Objetivo	Puntaje Pondera.
PROYECTO A			
Generación de empleo	30	0.3	9
Ahorro de divisas	90	0.3	27
Apoyo a sectores más pobres	10	0.4	4
Puntaje total del proyecto:			40
PROYECTO B			
Generación de empleo	50	0.3	15
Ahorro de divisas	60	0.3	18
Apoyo a sectores más pobres	40	0.4	16
Puntaje total del proyecto:			49
PROYECTO C			
Generación de empleo	100	0.3	30
Ahorro de divisas	80	0.3	24
Apoyo a sectores más pobres	10	0.4	4
Puntaje total del proyecto:			58

* Escala de puntaje de 0 a 100 con 0 = no aporta nada al objetivo y 100 = excelente aporte al objetivo.

iii) INDICADORES ECONOMICOS

El empleo de indicadores económicos es uno de los métodos más usados para la selección y determinación de prioridades de proyectos. Indicadores de este tipo son por ejemplo el valor actual neto (VAN), la tasa interna de retorno (TIR), la relación beneficio/costo, el período de recuperación del capital, etc.

Aun cuando este tipo de indicadores es el más recomendable si se desea asegurar una máxima eficiencia en el uso de los recursos, usualmente no se cuenta con información suficiente para un cálculo confiable de ellos. Más aun, para numerosos tipos de proyectos no se cuenta con metodologías que permitan determinar indicadores económicos. Por ello la aplicación de estos indicadores se ve limitada tan solo a cierto tipo de proyectos. Presentan además la desventaja de excluir todos aquellos criterios que no pueden expresarse en términos monetarios.

Una buena aplicación de ellos consiste en fijar ciertos niveles mínimos que deben cumplir los proyectos (para los cuales pueden ser calculados) a fin de ser aceptables (por ejemplo una TIR superior al costo del capital). Luego se efectúa la jerarquización de aquellos que cumplan con los requisitos mínimos a través de otro método.

iv) MODELOS DE DOMINANANCIA ENTRE PROYECTOS

Este tipo de modelos se aplica en condiciones de incertidumbre y trata de determinar dominancia entre proyectos desde el punto de vista de los resultados esperados. Es decir, analiza los posibles resultados de un proyecto bajo distintos escenarios y la probabilidad asociada a cada uno de ellos, y los compara con los correspondientes a otros proyectos.

Si en cualquier escenario posible se da que el peor resultado de un proyecto A es igual o mejor al mejor resultado de un proyecto B, existirá dominancia absoluta del primero sobre el segundo y será recomendable emprender el proyecto A.

Existirá dominancia probabilística de un proyecto A sobre un proyecto B cuando para cualquier escenario posible la probabilidad de obtener un cierto resultado (deseable) sea mayor para el proyecto A que para el B.

La aplicación de este tipo de modelos es conveniente para la determinación de la alternativa óptima para un determinado proyecto o selección de proyectos alternativos en condiciones de incertidumbre. Su uso para la selección de los proyectos a incluir en un programa de inversiones es limitado. Ello ya que para proyectos de distintos sectores será muy difícil establecer si un determinado resultado de uno de ellos es más o menos deseable que el resultado del otro proyecto bajo el mismo escenario.

Además, su uso se ve complicado por la dificultad para estimar en forma confiable la probabilidad asociada a cada resultado posible del proyecto.

v) MODELOS DE APOORTE A METAS

Estos modelos pretenden medir el aporte que realiza un proyecto al logro de determinadas metas. A diferencia del método basado en una puntuación de acuerdo a la concordancia del proyecto con el objetivo, en este caso se pretende obtener una estimación del avance porcentual hacia el logro de determinada meta debido a la realización del proyecto.

Por ejemplo, si la meta es dotar de viviendas dignas a 1000 familias de escasos recursos y el proyecto contempla la construcción de 100 casas, el porcentaje de aporte a la consecución de la meta será de un 10%.

Tras estimar el aporte porcentual del proyecto a cada una de las metas propuestas, se sumarán dichos valores, eventualmente ponderando según la importancia de la meta. Se obtendrá así un indicador del aporte general del proyecto a la obtención de las metas nacionales.

Aun cuando este método aparece como muy lógico, su aplicación práctica resulta casi imposible. En efecto, rara vez será posible encontrar metas claramente definidas en función de las cuales se pueda medir el aporte de los proyectos. Además, aun cuando dichas metas se conocieran, sería bastante difícil estimar el aporte efectivo de cada proyecto a las distintas metas.

vi) MODELOS DE PORTAFOLIO

Este tipo de modelos trata de determinar el aporte marginal que significa la inclusión de un nuevo proyecto a un conjunto de proyectos ya seleccionados.

Para ello consideran factores tales como la rentabilidad de cada proyecto y la diversificación del riesgo que introduce en el portafolio.

Los modelos de portafolio cuentan con una sólida base conceptual y constituyen, en teoría, el instrumento ideal para la selección de paquetes de proyectos. Sin embargo, el volumen y tipo de información requerida para aplicarlos torna su uso impráctico en la elaboración de programas de inversiones.

vii) MODELOS BASADOS EN PROGRAMACION LINEAL

Frente al problema de tratar de alcanzar objetivos múltiples con recursos limitados y sujeto a numerosas restricciones, se ha intentado aplicar modelos de programación lineal a la selección de paquetes de proyectos.

La función objetivo seleccionada suele ser maximizar la suma de los valores actuales netos sociales de los proyectos incluidos en el programa de inversiones. Las restricciones reflejan limitaciones de recursos (fundamentalmente dinero), límites a la inversión por sector, región y/o institución y relaciones de dependencia, complementariedad o exclusividad entre proyectos.

Sin embargo, la aplicación de este método requiere contar con una evaluación social de cada proyecto que postule al programa de inversiones. Ello limita seriamente al modelo ya que en la práctica se suele contar con evaluaciones de este tipo solo para solo unos pocos proyectos de sectores tales como energía y transporte. Además, el problema se torna rápidamente tan complejo que no es posible encontrar una solución por procedimientos sencillos.

En efecto, la indivisibilidad de los proyectos obliga a recurrir a programación entera. Además, las relaciones entre proyectos y las limitaciones de disponibilidad de fondos y de su distribución sectorial y espacial, generan un gran número de restricciones. Por último, el número de proyectos y alternativas de proyectos a considerar torna el problema aún más complejo y difícil de solucionar.

Por lo tanto, aun reconociendo el potencial de instrumentos de este tipo, no es posible pensar en su empleo para la determinación de programas de inversiones cuando figuren en ellos gran número de pequeños proyectos para los cuales no se cuente con información o metodologías para el cálculo de su VAN. La recolección y preparación de información, el planteamiento del modelo y su solución podrían tomar fácilmente mucho más tiempo que el elaborar el programa de inversiones a mano.

viii) INTERACCION NOMINAL Y "Q-SORTING"

Este procedimiento para la jerarquización de proyectos se basa en el trabajo sistematizado de un grupo de evaluadores, como producto del cual se obtiene una clasificación de los proyectos según su aporte a los objetivos de la organización. El procedimiento combina etapas de trabajo individual con etapas de trabajo en grupo.

El procedimiento se inicia pidiéndole a cada evaluador que clasifique los proyectos de acuerdo a su prioridad. Para ello puede aplicarse un procedimiento de "Q-sorting". Este procedimiento consiste en una secuencia de pasos destinados a facilitar la clasificación de los proyectos en distintas categorías según la prioridad atribuida a él por el evaluador.

Cada evaluador recibe un conjunto de cartillas en que cada una representa un proyecto. Su tarea consiste en clasificarlas en dos grupos, uno representando proyectos de alta prioridad y otro representando proyectos de baja prioridad. En el siguiente paso se le solicita separar del grupo de proyectos de baja prioridad aquéllos de prioridad intermedia y los de muy baja prioridad. Asimismo, debe separar de los proyectos de alta prioridad los de prioridad intermedia y los de muy alta prioridad. Se obtiene así una clasificación de los proyectos en cinco categorías según el nivel de prioridad atribuido a ellos por el evaluador.

Luego sigue una etapa de interacción nominal en que los resultados obtenidos por cada uno de los evaluadores son presentados en una sesión de grupo, sin identificar quien ha entregado cada clasificación. El modo de presentación consiste en indicar cuantos "votos" obtuvo cada proyecto en cada categoría. Estos resultados son discutidos por el grupo con el objeto de aumentar la coherencia de los juicios en el caso de aquellos proyectos en que se observe una alta dispersión entre las distintas categorías.

Enseguida se realiza, en forma individual, una segunda ronda de "Q-sorting". Sus resultados vuelven a ser presentados al grupo y son discutidos. El procedimiento se repite hasta alcanzar un adecuado nivel de coherencia acerca de la prioridad asignada a cada uno de los proyectos.

ix) METODOS ELECTRE

Los métodos Electre (ELimination Et Choix Traduisant la Réalité), desarrollados por Bernard Roy, son métodos de toma de decisiones con objetivos múltiples basados en la explotación de relaciones binarias. Utilizan los conceptos de concordancia y discordancia para generar, a partir de las relaciones binarias, un ordenamiento de un conjunto de alternativas.

Las etapas de estos métodos son:

Etapas 1: Construcción de una o varias relaciones de sobrecalificación, las cuales expresan en que medida se puede afirmar, para cada par de acciones [a,b], que la acción "a" es preferible a la acción "b".

Etapas 2: Generación, a base de las relaciones de sobrecalificación, de dos ordenamientos de las acciones, uno descendente y otro ascendente.

Etapas 3: Construcción de un "preorden intersección"

Estos métodos, que poseen una sólida base conceptual y se han desarrollado en forma de programas computacionales, son, lamentablemente, engorrosos de aplicar. En efecto, la necesidad de señalar para cada par posible de acciones cual es preferida frente a cada criterio, implica requerimientos excesivos de tiempo del evaluador, especialmente cuando el número de proyectos crece más allá de un par de decenas. Por ejemplo, si se consideran 100 acciones (proyectos) y cuatro criterios, será necesario efectuar $100 \times 9 \times 4 = 3200$ comparaciones. Tal demanda torna estos métodos imprácticos si se desea jerarquizar los proyectos de inversión del sector público, los cuales pueden ascender a varios cientos.

3. METODOLOGIA PROPUESTA

La elaboración de programas de inversiones es un proceso complejo que involucra aspectos macroeconómicos, financieros y de política del sector público. Como en todo problema complejo, no es fácil encontrar una solución óptima. Por ello es necesario aplicar instrumentos metodológicos que simplifiquen la labor a realizar. El objetivo de este capítulo es presentar la metodología sugerida para la jerarquización de proyectos y el procedimiento seleccionado para la elaboración de programas de inversiones, indicando cuales aspectos podrían ser apoyados por un programa diseñado específicamente con este fin.

En primer término es necesario señalar que el procedimiento propuesto para la jerarquización de proyectos y la elaboración de programas de inversiones se fundamenta en el principio de dividir decisiones complejas en una serie de decisiones más sencillas, combinando luego dichas decisiones a fin de obtener una solución al problema original.

Cuatro son los elementos que pueden generar un nivel de complejidad suficiente como para hacer atractivo el emplear instrumentos de análisis apropiados. Estos son:

- Un gran número de factores
- Más de una persona involucrada en la toma de decisiones
- Múltiples atributos a considerar
- Incertidumbre acerca de los resultados de las decisiones

Todos los elementos anteriores se encuentran presentes cuando de elaborar un programa de inversiones se trata. Deben considerarse factores políticos, económicos, sociales y geográficos. La decisión acerca de la selección de un determinado programa de inversiones involucra generalmente a un gran número de funcionarios del sector público. Los objetivos de desarrollo del país son siempre múltiples, por lo que los proyectos aportarán en distinta medida a cada uno de ellos. Por último, nunca existirá certeza acerca de los resultados a obtener con cada proyecto y por lo tanto menos aún con un conjunto de proyectos.

Siguiendo la filosofía de dividir decisiones complejas en una serie de decisiones más sencillas, la elaboración de programas de inversión se ha separado en cuatro etapas relacionadas. Dichas etapas son:

- Determinación de los marcos de inversión por sector y total y eventualmente distribución geográfica y marcos institucionales.
- Identificación, formulación y evaluación de proyectos.
- Selección y jerarquización de proyectos en espera de financiamiento.
- Asignación de financiamiento a los proyectos

La primera y segunda etapa deben realizarse en forma previa a la tercera, ya que sus resultados serán los principales insumos para esta última. Asimismo, la tercera etapa será necesaria para el desarrollo de la cuarta.

Para la obtención de los marcos presupuestarios por sector es necesario recurrir a instrumentos tales como modelos macroeconómicos, que nos permitan predecir el impacto de redistribuir gasto entre sectores. Esta decisión se verá además fuertemente influenciada por los niveles de gasto históricos en cada institución, ya que la capacidad de gestión de éstas suele ser función de la inversión que han manejado en los últimos años.

Asimismo, existe la alternativa de que se fije, a priori, una cierta distribución geográfica de los recursos. De optarse por esta alternativa, se podría elaborar el programa de inversión por región o bien elaborarlo a nivel nacional respetando los límites regionales.

Es necesario tener presente que, para que un sistema como el que se propone funcione en forma eficiente, debe existir una cantidad adecuada de proyectos debidamente evaluados a base de metodologías previamente establecidas, así como suficientes proyectos en las etapas del ciclo de vida de los proyectos que conforman la preinversión (idea, perfil, prefactibilidad y factibilidad).

Para apoyar la identificación, formulación y evaluación de los proyectos candidatos a integrar el programa de inversiones, se cuenta con los bancos de proyectos. Sin embargo, si la calidad de la información recibida es mala, también lo serán los resultados que se obtendrán de su uso. Por lo tanto, la existencia de un proceso de preinversión sólido y bien estructurado constituye un prerequisite básico para la elaboración de programas de inversiones siguiendo la metodología que se propone.

Específicamente, la metodología se orienta a la tarea de seleccionar los proyectos que se incluirán en el programa de inversiones, jerarquizarlos, asignarles financiamiento, y estudiar el impacto de dicho paquete de proyectos sobre variables macroeconómicas seleccionadas. En el desarrollo de estas tareas se intenta hacer el máximo uso posible de las facilidades que brinda un banco de proyectos.

Para desarrollar el sistema, y siguiendo el principio antes señalado de dividir decisiones complejas en una serie de decisiones más sencillas, se plantea un procedimiento que contempla las siguientes etapas:

- Selección y jerarquización de los proyectos que postulan a financiamiento.
- Asignación de financiamiento a los proyectos de acuerdo a su prioridad y restricciones por fuente de financiamiento, sector, región y/o institución.
- Generación de informes y estimación de impactos agregados del programa de inversiones.

A. SELECCION Y JERARQUIZACION DE LOS PROYECTOS

Para la selección y jerarquización de proyectos es posible emplear cualquiera de los procedimientos antes descritos. Por ejemplo, si es posible calcular el VAN de todos los proyectos, éstos podrán ser jerarquizados en orden descendente según VAN, TIR o según la relación VAN/Inversión.

Sin embargo, considerando las ventajas y desventajas de cada método descrito, así como la experiencia del Instituto respecto a la disponibilidad de información sobre proyectos en los distintos países, se propone una metodología de selección y jerarquización de proyectos flexible. Ella se basa en indicadores y/o en juicios subjetivos del usuario respecto al aporte que realiza cada proyecto a los objetivos nacionales y/o sectoriales.

En el esquema propuesto, el sistema obtendría desde un banco de proyectos los códigos e indicadores disponibles de todos los proyectos en la base y ofrecería al usuario la posibilidad de jerarquizarlos según uno o más indicadores. Alternativamente, el indicador podría ser presentado al evaluador de modo que él clasifique el aporte del proyecto al objetivo basándose en el valor del indicador. Cualquiera sea el método seleccionado, la jerarquización final de los proyectos se realizaría según un sistema de puntaje ponderado.

Para parámetros tales como el VAN o costo por unidad producida -física o de servicio- debe existir la opción de fijar valores mínimos aceptables. El uso de puntos de corte de este tipo permitiría, por ejemplo, preseleccionar solo proyectos con VAN positivo.

Además se podrían estipular restricciones al monto total de recursos destinados a cada sector e indicar los recursos disponibles o requeridos por fondo o fuente de financiamiento. Por último, si se desea y hay información disponible debería ser posible ingresar al sistema un listado jerarquizado de proyectos y utilizar solo el módulo de programación de inversiones.

El enfoque propuesto es generalista y no está supeditado a la necesidad de contar con indicadores muy elaborados, por lo que parece ser el más recomendable de desarrollar. En efecto, permite incluir en el análisis aspectos institucionales, de política y subjetivos, imposibles de cuantificar. Además, es aplicable tanto en condiciones de poca información como cuando se cuente con evaluaciones socio - económicas confiables para todos los proyectos. Asegura también una mejor relación de los proyectos seleccionados con las políticas y objetivos nacionales y sectoriales.

Para desarrollar un método de jerarquización basado en este esquema, y siguiendo el principio antes señalado de dividir decisiones complejas en una serie de decisiones más sencillas, se plantea un procedimiento de jerarquización de proyectos que contempla las siguientes etapas:

- Identificación de los objetivos de desarrollo que se pretende apoyar a través del programa de inversiones. Dichos objetivos deberían ser fijados por las autoridades superiores de acuerdo a las políticas vigentes. Es conveniente que el número de objetivos no sea muy alto pues el procedimiento de asignación de puntajes a los proyectos se tornaría extenso y tedioso.
- Ponderación, por parte de el o los evaluadores, de la importancia relativa de los distintos objetivos. Estos ponderadores deberán sumar uno, lo cual obligará a quienes los definan a analizar cuidadosamente la importancia relativa de cada uno de los objetivos. Es fundamental que las ponderaciones asignadas cuenten con el respaldo de todos los evaluadores. Es decir, deberán ser valores obtenidos por consenso. De no ser así, el puntaje obtenido por un proyecto a base de los puntajes parciales asignados por un evaluador podría no estar de acuerdo con la importancia general que asigna el evaluador al proyecto. Idealmente esta decisión también debería tomarse en un nivel superior.
- Identificación de los proyectos en espera de financiamiento y, eventualmente, descarte de aquéllos que no satisfacen ciertos criterios específicos (por ejemplo los con TIR < 12% o los pertenecientes a otras regiones si el programa de inversiones se elabora a nivel regional).
- Selección de los indicadores que se relacionen directamente con los objetivos o que mejor reflejen el aporte de los proyectos a cada objetivo.
- Cálculo por parte del sistema de los indicadores requeridos a base de la información suministrada desde un banco de proyectos y jerarquización de los proyectos según cada indicador cuando se haya seleccionado este modo de operación.

- Alternativa o complementariamente, estimación por parte de el o los evaluadores del aporte que cada proyecto en espera de financiamiento (preseleccionado) realiza al logro de los objetivos de desarrollo. Esta estimación sería apoyada a través de la presentación del valor de los indicadores seleccionados e indicación del percentil en que clasifica el proyecto según cada indicador. El juicio del evaluador se traduciría en un puntaje de cada proyecto frente a cada objetivo.
- Cálculo del puntaje total obtenido por cada proyecto. Para ello se multiplicaría el puntaje promedio obtenido por un proyecto frente a cada objetivo por la correspondiente ponderación del objetivo, sumando luego estos puntajes parciales para obtener un puntaje total.
- Jerarquización de los proyectos en orden descendente según puntaje.

Considérese por ejemplo los proyectos señalados en la siguiente tabla:

PROYECTO	INVERSION	EMPLEO GENERADO	AHORRO DIVISAS	EMPLEO GENERADO/ INVERSION	AHORRO DIVISAS/ INVERSION
PROY. A	US\$ 100,000	80	120000	0.00080	1.2
PROY. B	US\$ 150,000	36	200000	0.00024	1.3
PROY. C	US\$ 30,000	10	-40000	0.00033	-1.3
PROY. D	US\$ 20,000	18	0	0.00090	0.0
PROY. E	US\$ 400,000	150	0	0.00038	0.0
PROY. F	US\$ 250,000	130	700000	0.00052	2.8
PROY. G	US\$ 300,000	20	1000000	0.00007	3.3

Para cada proyecto se han calculado los indicadores empleo generado/inversión y ahorro de divisas/inversión. Supóngase además que se ha otorgado una ponderación de 60 % al objetivo generación de empleo y de 40 % al objetivo ahorro de divisas.

Si se aplica el procedimiento de emplear directamente los indicadores para la jerarquización de los proyectos es necesario llevar los valores de estos a una escala común. Para ello puede emplearse una escala de 1 a 100 asignando un valor arbitrario a los valores mínimos y máximos de cada escala y calcular los restantes valores por interpolación lineal. Aplicando este procedimiento se obtienen los siguientes valores:

PROYECTO	EMPLEO GENERADO/INV.		AHORRO DIVISAS/INV.		PUN- TAJE POND.	JERAR- QUIA
	VALOR	VALOR	VALOR	VALOR		
	ORIGINAL	TRANSFOR.	ORIGINAL	TRANSFOR.		
PROY. A	0.00080	80	1.2	30	60	1
PROY. B	0.00024	24	1.3	33	28	5
PROY. C	0.00033	33	-1.3	-33	7	7
PROY. D	0.00090	90	0.0	0	54	3
PROY. E	0.00038	38	0.0	0	23	6
PROY. F	0.00052	52	2.8	70	59	2
PROY. G	0.00007	7	3.3	83	37	4

Puede observarse que en el caso del indicador empleo generado/inversión se asignó un valor cero a igual valor original del indicador y un valor cien a 0.00100. Para el indicador ahorro de divisas/inversión, se eligió nuevamente cero para el valor 0.0 y se asignó 100 al valor 4.0 del indicador. En este último caso se prefirió asignar cero a 0.0 y no a -1.3 de modo de reflejar lo más fielmente posible en la escala adoptada la información aportada por el valor del indicador. Es decir, 0.0 corresponde a no aportar nada al objetivo y -1.3 corresponde a ir en contra del objetivo.

Como ejemplo del procedimiento alternativo propuesto suponga que un evaluador ha otorgado a dichos proyectos los puntajes indicados en las columnas 2 y 3 de la tabla siguiente, de acuerdo a su aporte a los objetivos de generar empleo y ahorrar divisas.

PROYECTO	OBJETIVO	OBJETIVO	PUNTAJE PONDERADO DEL PROYECTO	JERAR- QUIA
	GENERACION	AHORRO DE		
	DE EMPLEO (W=60%)	DIVISAS (W=40%)		
PROY. A	80	50	68	1
PROY. B	25	50	35	5
PROY. C	30	0	18	7
PROY. D	100	0	60	3
PROY. E	40	0	24	6
PROY. F	50	80	62	2
PROY. G	10	100	46	4

A base de dicha información se han calculado los puntajes ponderados incluidos en la cuarta columna de la tabla. Estos puntajes determinan el ordenamiento de los proyectos indicado en la última columna.

En este ejemplo se ha obtenido el mismo ordenamiento que por el método anterior. Ello no será siempre así, pero por lo general ambos procedimientos deberían arrojar resultados muy similares.

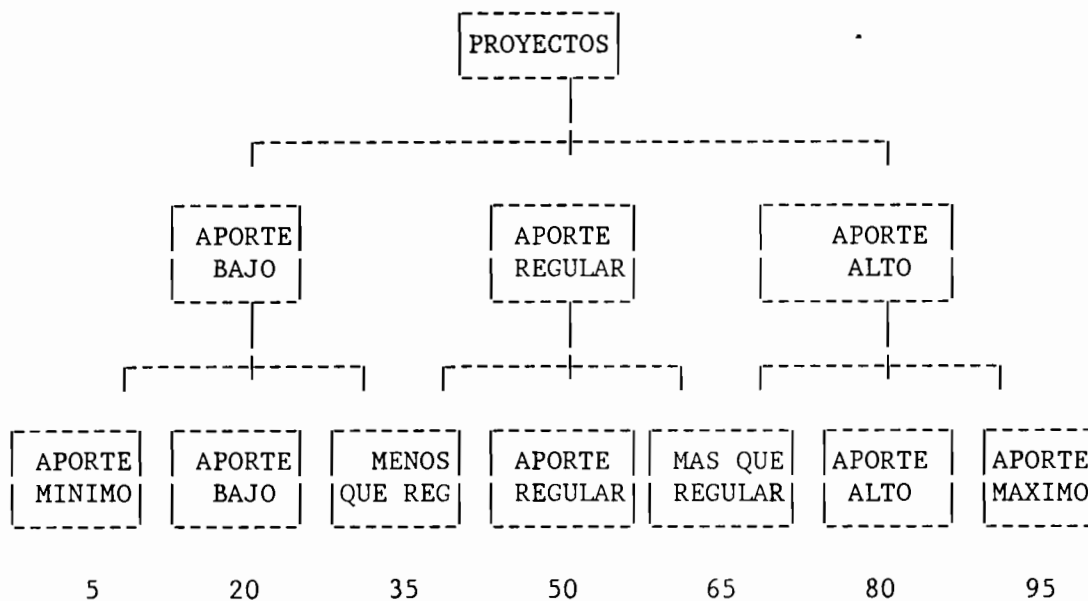
Aun cuando el primer método propuesto pareciera ser más objetivo, incluye también una buena dosis de subjetividad al elegir las escalas a emplear. El segundo procedimiento sugerido presenta la ventaja de que el evaluador puede incorporar en su decisión, además de la información aportada por el indicador, información subjetiva que no es reflejada por valor de este. Por lo tanto, se sugiere emplear el segundo procedimiento propuesto cuando la información disponible no sea suficiente como para aplicar otros procedimientos de jerarquización.

Cabe tener presente que uno de los aspectos claves del procedimiento recomendado es la estimación del puntaje asignado a un proyecto frente a un cierto objetivo. En efecto, a partir de estos valores, basados en el buen juicio del evaluador, se calcula el puntaje de los proyectos y se obtiene un ordenamiento de ellos. Por lo tanto reviste especial importancia el adoptar medidas para que dichos puntajes, subjetivos por naturaleza, sean asignados en la forma más objetiva posible.

Es pues necesario definir un procedimiento estructurado para la obtención de los puntajes de los proyectos que permita disminuir el nivel de subjetividad en las apreciaciones respecto al aporte de cada uno de ellos a los objetivos. Para ello, y con el afán de transformar decisiones complejas en una serie de decisiones más sencillas, se plantea el empleo de un proceso similar al de Q-sorting antes descrito.

El procedimiento consistiría en presentar al usuario un proyecto y pedirle que lo clasifique, según su aporte a un determinado objetivo, en las categorías "aporte bajo", "aporte regular" y "aporte alto". Tras haber sido clasificados en una de estas categorías, los proyectos volverían a ser presentados al evaluador solicitándole que afine la clasificación obtenida. Para ello reclasificaría los proyectos en categorías más específicas que dependerían de la categoría elegida inicialmente. Terminado este proceso, debería examinar la clasificación obtenida a fin de efectuar los cambios que estime convenientes. Finalmente, cada categoría se traduciría en un puntaje para el proyecto.

Este procedimiento se esquematiza en la siguiente figura:



Es decir, la clasificación del proyecto se haría en dos pasos y las categorías válidas en el segundo paso dependerían de la categoría seleccionada en el primer paso. Ello se refleja en la siguiente tabla:

Si el aporte del proyecto al objetivo se consideró:	Podrá clasificarse en esta etapa en aporte:	Y obtendrá:
ALTO	MAXIMO	95 puntos
	ALTO	80 puntos
	MAS QUE REGULAR	65 puntos
REGULAR	MAS QUE REGULAR	65 puntos
	REGULAR	50 puntos
	MENOS QUE REGULAR	35 puntos
BAJO	MENOS QUE REGULAR	35 puntos
	BAJO	20 puntos
	MINIMO	5 puntos

Es necesario tener presente que la aplicación de una metodología de este tipo debería contar con activa participación de quienes toman las decisiones de inversión, a fin de que los proyectos sean seleccionados a base de las apreciaciones de ellos y no de funcionarios subalternos. Esto es especialmente válido para la determinación de la ponderación asignada a cada objetivo.

Valga aquí señalar que podría realizarse un análisis de la consistencia de la clasificación dada por los distintos evaluadores a un proyecto frente a un objetivo. Ello puede lograrse a través de alguna prueba estadística.

Otro aspecto que es necesario considerar en la asignación de los puntajes se relaciona con la inversión del proyecto. Al juzgar el aporte de un proyecto a un determinado objetivo, el evaluador debe tener presente el costo que dicho aporte significa. De no ser así, obtendrían mayor puntaje proyectos de gran magnitud. Como ejemplo considérense los siguientes proyectos:

Proyecto	Inversión	Empleo generado
A	10	10
B	100	20

En este caso, si el evaluador observara sólo la variable empleo generado, podría otorgar al proyecto B un puntaje superior al del proyecto A frente al objetivo generación de empleo. Sin embargo, es claro que en proporción a los recursos empleados es el proyecto A el que más aporta a dicho objetivo. En efecto, el proyecto A genera un empleo por unidad de inversión, mientras que el proyecto B requiere de 5 unidades de inversión para generar un empleo.

En consecuencia, y a fin de garantizar la validez de los puntajes que se obtengan, es conveniente que el evaluador cuente con indicadores que relacionen el aporte de un proyecto a un objetivo con el costo que dicho aporte representa. Esta información debe ser presentada al evaluador durante el proceso de Q-sorting. Alternativamente, antes de iniciarse el proceso de asignación de los proyectos a categorías según su aporte a objetivos, podrían suministrársele a cada evaluador listados con los proyectos en espera de financiamiento, ordenados según cada indicador relacionado con dichos objetivos. Dicha información ayudaría a aumentar el nivel de objetividad en la clasificación de los proyectos.

B. ASIGNACION DE FINANCIAMIENTO A LOS PROYECTOS

La segunda etapa de la metodología propuesta tendría por objetivo la asignación de los recursos disponibles a los proyectos que postulan a financiamiento. Ello se realizaría en los siguientes pasos:

- Ingreso al sistema de información de recursos disponibles por período presupuestario y distribución tentativa de ellos por sector, región y/o institución.
- Asignación de financiamiento a los proyectos y estudios en ejecución que continuarán demandando recursos en los siguientes períodos presupuestarios, siempre y cuando no se decida su discontinuación.
- Asignación de financiamiento a los proyectos y estudios nuevos, comenzando por el de mayor puntaje, hasta agotar el financiamiento disponible para cada período presupuestario y respetando los límites establecidos a la inversión por sector, región y/o institución.

Para la primera de estas tareas la información debería ser suministrada, como ya fue señalado, por modelos de proyecciones macroeconómicas. La distribución espacial, institucional y/o sectorial de los recursos también puede realizarse empleando metodologías apropiadas. Alternativamente, el sistema debe permitir trabajar sin prefijar una distribución de los recursos como la señalada. Ello posibilitaría estudiar cual es la distribución de recursos que permite emprender los proyectos de más alta prioridad.

En el desarrollo del segundo paso propuesto cumpliría un papel fundamental un banco de proyectos. En efecto, dado que registra el grado de avance efectivo, los desembolsos reales y los compromisos financieros para todos los estudios y proyectos en ejecución, puede suministrar toda la información necesaria para descontar de los recursos disponibles aquéllos requeridos para terminar los proyectos y estudios en marcha. Por lo tanto, si se dispone de un banco de proyectos operando en forma satisfactoria, este paso puede llegar a automatizarse por completo. Solo sería necesario dejar abierta la posibilidad de eliminar aquellos proyectos que se haya decidido discontinuar.

La tercera tarea consistiría en efectuar la asignación de financiamiento a los proyectos y estudios nuevos que postulan al programa de inversiones. Para ello el sistema emplearía la información registrada en el calendario de financiamiento propuesto para cada proyecto. Se parte del supuesto de que dicho calendario ha sido fijado como resultado de los estudios técnicos realizados por la institución que patrocina el proyecto. Además se supone que la institución que lo presenta solicita financiamiento a fuentes específicas y en montos predeterminados para cada año del período de ejecución.

Siguiendo el orden establecido para los proyectos en el procedimiento de jerarquización, el sistema procedería a asignarles financiamiento hasta agotar los recursos disponibles en cada período presupuestario. En dicho proceso consideraría la distribución espacial, sectorial y/o institucional prefijada. Esta se expresaría como límites a la inversión en cada región,

sector e institución. En el caso de aquellos proyectos que no puedan ser iniciados en el período propuesto, ya sea por falta de recursos o por excederse alguno de los límites prefijados, el sistema debería asignar el proyecto al siguiente período y registrar la causa de su postergación.

C. GENERACION DE INFORMES Y ESTIMACION DE IMPACTOS

La tercera y última etapa del procedimiento propuesto comprende la generación de informes y estimación de impactos del programa de inversiones. Esta tarea se realizaría empleando la información registrada en el banco de proyectos.

Los listados e informes generados deberían entregar toda la información de interés acerca de objetivos del programa, proyectos que postulan a financiamiento, disponibilidad y distribución de recursos, programa de inversiones obtenido, proyectos sin financiamiento, etc.

La estimación del impacto agregado del programa de inversiones se realizaría empleando la información disponible en el banco de proyectos. Es claro que sólo podrá medirse el impacto agregado a base de parámetros para los cuales se disponga de información suficiente, confiable y actualizada. Ejemplos de impactos agregados que sería posible estimar de contarse con la información correspondiente para cada proyecto son:

- Empleo generado según niveles de calificación
- Uso, ahorro y generación de divisas
- Aumento de cobertura de servicios
- Aumento de cobertura en atención de salud y educación
- Valor agregado
- Demanda de materiales y otros insumos

La información así generada puede servir de insumo a un modelo de proyección macroeconómica el cual reestime la disponibilidad de recursos para inversión. Con ello se origina un proceso iterativo que, realizado en forma adecuada, llevaría a obtener un programa de inversiones debidamente ajustado a la disponibilidad de recursos y de máximo aporte a los objetivos de desarrollo.

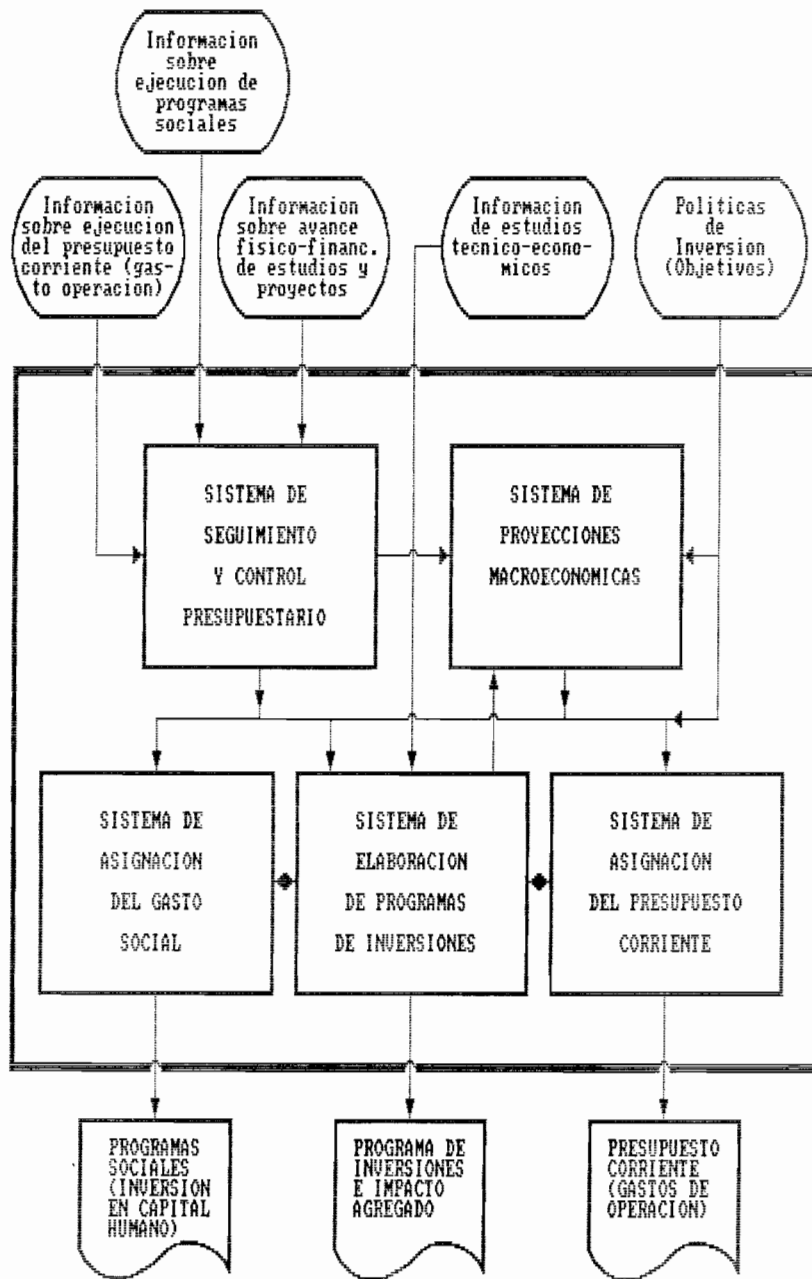
4. DISEÑO LOGICO GLOBAL

Descrita ya la metodología a emplear para la elaboración de programas de inversión, es posible proceder a definir las características fundamentales que deberá tener el sistema informatizado que se desarrollará para apoyar dicha labor. Para ello es conveniente analizar la figura 1, la cual representa los sistemas que integran la Función de Administración de la Inversión Pública. Esta función representa todos los procedimientos asociados a la administración y control de la inversión pública. Es decir, comprende la recopilación de información, su procesamiento y análisis y la toma de decisiones asociada a la planificación y control de la inversión pública.

Los cinco sistemas que componen dicha función son: el Sistema de Seguimiento y Control Presupuestario, el Sistema de Proyecciones Macroeconómicas, el Sistema de Asignación del Presupuesto Corriente, el Sistema de Asignación del Gasto Social y el Sistema de Elaboración de Programas de Inversiones.

Estos sistemas reciben la información externa a la función de administración y la procesan, entregando como resultado una decisión respecto a la asignación de recursos. Esta decisión puede separarse en un presupuesto corriente, programas sociales y un programa de inversiones.

FIGURA 1
 RELACION DEL SISTEMA DE ELABORACION DE PROGRAMAS DE INVERSION
 CON LOS OTROS SISTEMAS QUE INTEGRAN LA
 FUNCION DE ADMINISTRACION DE LA INVERSION PUBLICA



RELISIS

El presupuesto corriente indicará para cada una de las instituciones del sector público el monto de los fondos que podrá emplear durante el período presupuestario en cada uno de los ítem que en él se detallan, tales como remuneraciones de funcionarios, combustibles, útiles, etc.

Los programas sociales detallarán las distintas acciones que el gobierno emprenderá en apoyo a la salud, educación, nutrición o rehabilitación de la población. Es conveniente que dichos presupuestos incluyan todos los gastos asociados a una determinada acción, tales como salarios, materiales, etc.

El programa de inversiones por su parte detallará todos y cada uno de los estudios y proyectos que el gobierno continuará desarrollando o iniciará en el período presupuestario, indicando los recursos asignados a cada uno de ellos. Este programa debe estar íntimamente relacionado con los programas sociales y con el gasto corriente, ya que provee la infraestructura requerida por los programas sociales y genera demanda de recursos para la operación de los proyectos terminados.

Nos interesa analizar ahora el Sistema de Elaboración de Programas de Inversiones. Como se puede apreciar en la figura 1, este sistema se relaciona con todos los otros sistemas que integran la función. Tal como se señaló al discutir la metodología a emplear y como se indica en el documento citado, el Sistema de Elaboración de Programas de Inversiones recibe, además del marco presupuestario determinado por el Sistema de Proyecciones Macroeconómicas, información proveniente de los estudios técnico - económicos generados por el Proceso de Preinversión e información proveniente del Sistema de Seguimiento (obras y estudios en ejecución y que requieren de financiamiento para el próximo período presupuestario).

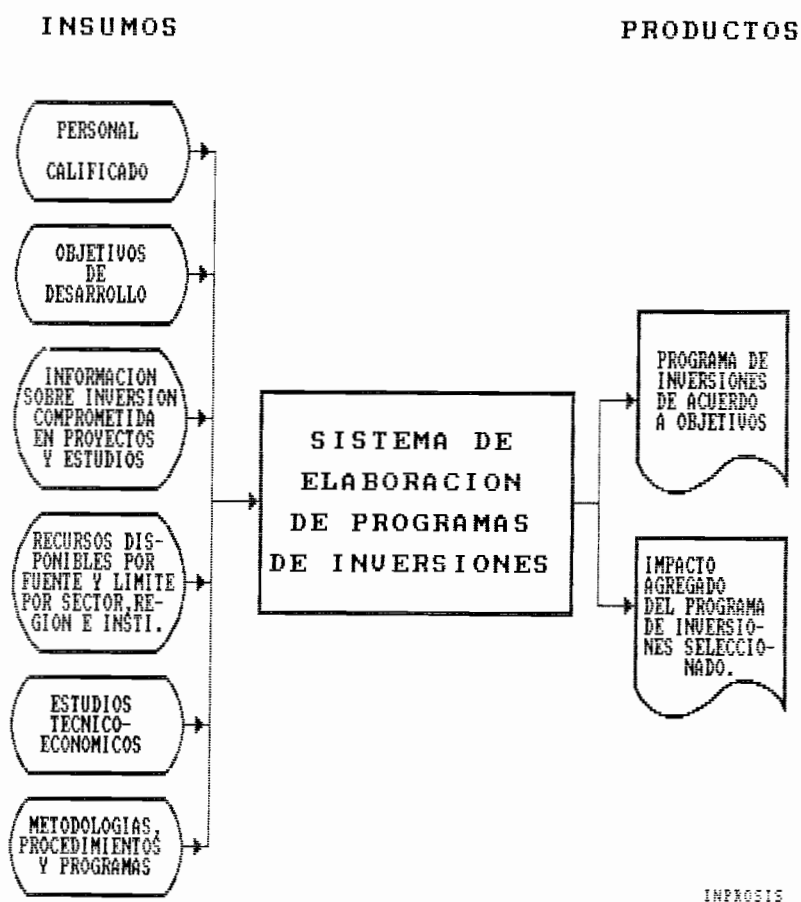
Se aprecia claramente que existe una marcada relación entre el Sistema de Proyecciones Macroeconómicas y el Sistema de Elaboración de Programas de Inversiones. Es necesario un proceso iterativo de elaboración de programas de inversiones que alimenten al SPM y marcos presupuestarios alimentando al SEPI a fin de obtener las proyecciones y el programa de inversiones definitivo.

La figura 2 presenta un esquema de los insumos y productos del sistema de elaboración de programas de inversiones. Dos de los insumos requeridos, el personal calificado y las metodologías, procedimientos y programas, no forman parte del sistema computacional a desarrollar. Por lo tanto no serán considerados en el diseño lógico.

Los otros insumos serán requeridos por el sistema informatizado. Los objetivos de desarrollo deberán ser ingresados al sistema ya que los proyectos se jerarquizarán en función de su aporte a éstos. Asociado a cada uno de ellos estará un porcentaje que representará el nivel de importancia asignado al objetivo.

FIGURA 2

INSUMOS Y PRODUCTOS DEL SISTEMA DE
ELABORACION DE PROGRAMAS DE INVERSIONES (SEPI)



Por otra parte, la información acerca de la inversión comprometida en los estudios y proyectos en ejecución es indispensable a fin de conocer, por diferencia con los recursos totales disponibles, los recursos que podrán ser asignados a estudios y proyectos nuevos. Esta información provendrá del sistema de seguimiento y control presupuestario, a través de un banco de proyectos.

La información respecto a los marcos presupuestarios sectoriales, regionales y/o institucionales generada por el sistema de proyecciones macroeconómicas deberá ser ingresada directamente por los usuarios del sistema. En cambio, la información respecto a indicadores, costos y clasificación de proyectos, generada por estudios técnico - económicos, se obtendrá desde un banco de proyectos. En caso de no existir éste, podría ser ingresada directamente por el usuario.

A base de la metodología propuesta en el capítulo anterior es posible identificar tres subsistemas del sistema de elaboración de programas de inversiones. La figura 3 presenta la desagregación del sistema en dichos subsistemas.

El subsistema de valoración del aporte de proyectos a objetivos y jerarquización de proyectos tendrá por función realizar las siguientes tareas:

- Obtener la definición de los objetivos frente a los cuales se jerarquizarán los proyectos y su respectiva ponderación.
- Desarrollar un proceso tipo Q-sorting para obtener el puntaje de los proyectos frente a los objetivos.
- Calcular el puntaje total de cada proyecto y jerarquizarlos a base de éste.

Para la realización de estas tareas el subsistema requerirá la información proporcionada por los usuarios sobre los objetivos del programa de inversiones e información sobre los proyectos en espera de financiamiento generada por estudios técnico - económicos y obtenida desde un banco de proyectos (figura 4). Como resultado final entregará un listado con los proyectos en espera de financiamiento jerarquizados según el puntaje obtenido.

FIGURA 3
 SUBSISTEMAS QUE INTEGRAN EL
 SISTEMA DE ELABORACION DE PROGRAMAS DE INVERSION

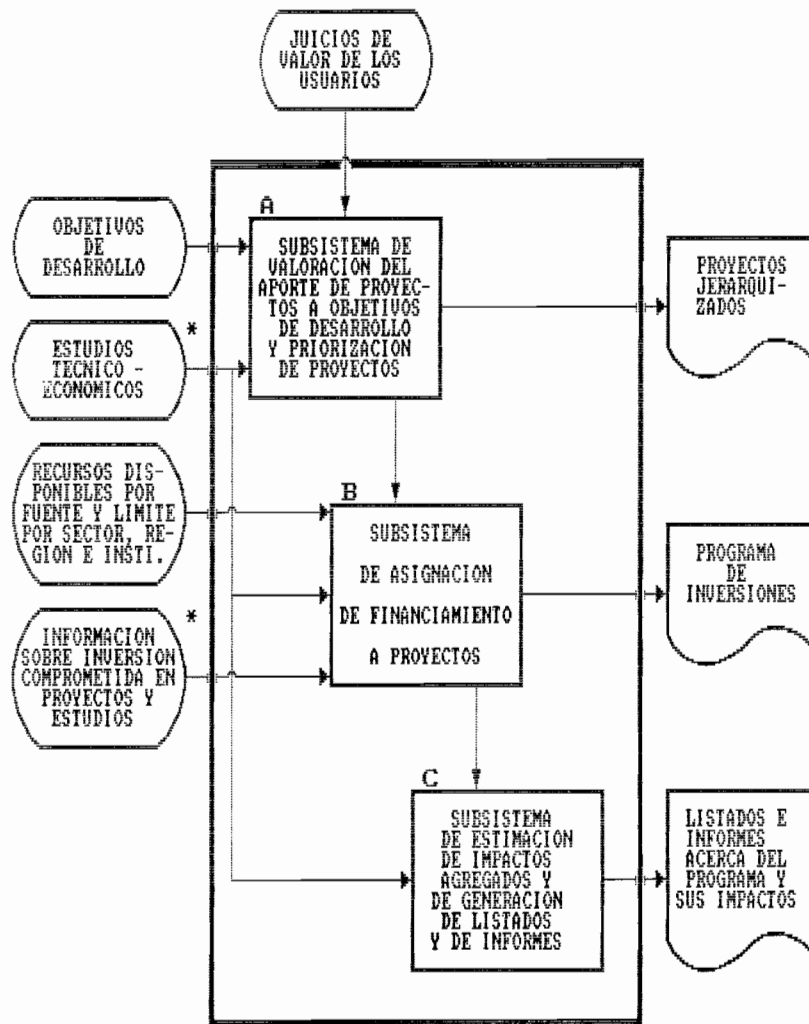
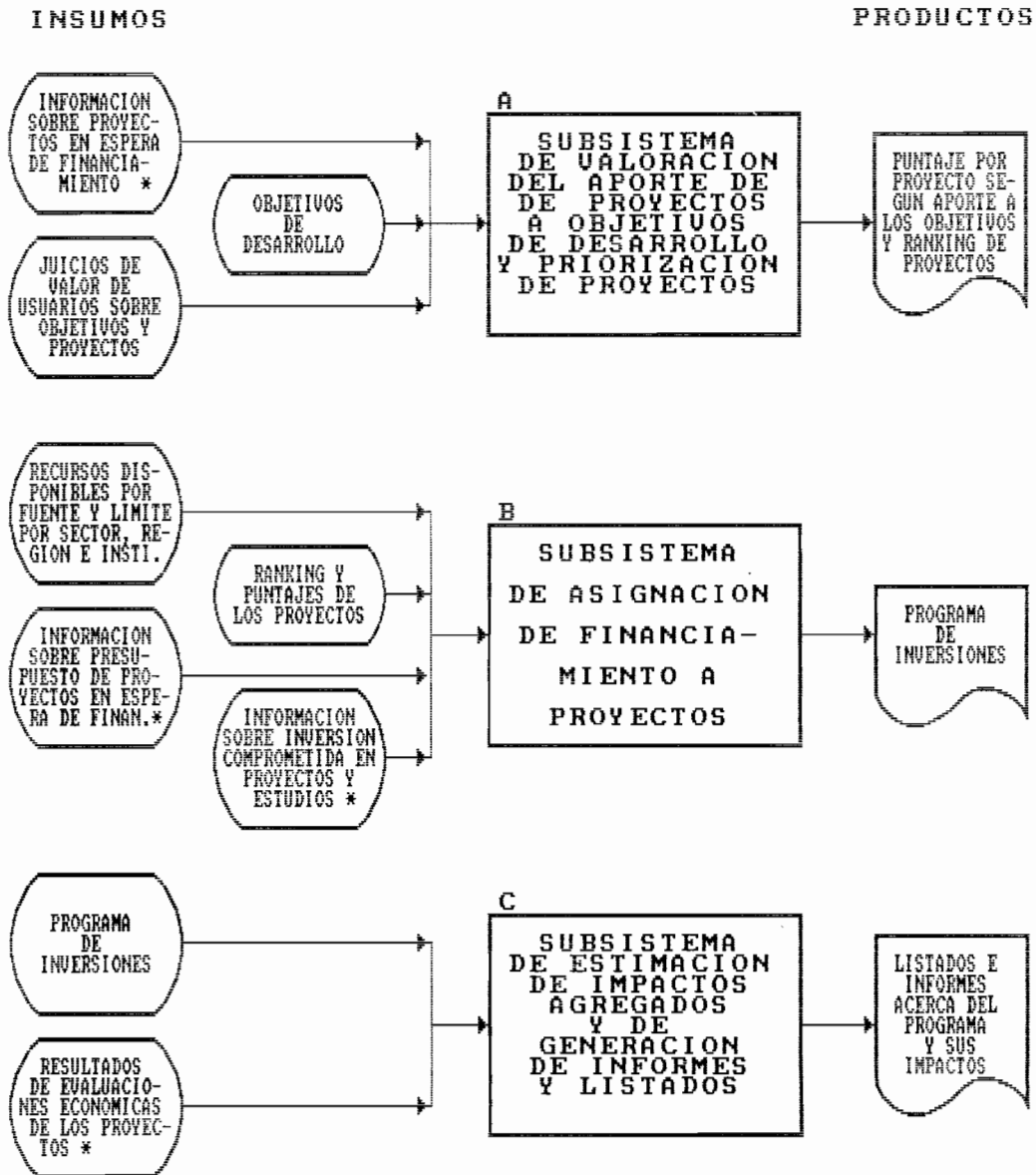


FIGURA 4

INSUMOS Y PRODUCTOS DE LOS SUBSISTEMAS QUE INTEGRAN EL SISTEMA DE ELABORACION DE PROGRAMAS DE INVERSION



* = Información proveniente de un banco de proyectos y generada por los estudios técnico - económicos y el sistema de seguimiento de proyectos.

El subsistema de asignación de financiamiento a proyectos tendrá por función la realización de las siguientes tareas:

- Ingreso de información sobre marcos presupuestarios sectoriales, regionales, institucionales y total, así como disponibilidad de financiamiento a través de los fondos existentes y restricciones de cada uno de ellos respecto a tipo de proyectos financiables.
- Cálculo de recursos disponibles para el financiamiento de proyectos nuevos (por diferencia entre los marcos presupuestarios y el financiamiento requerido para proyectos en ejecución).
- Asignación de financiamiento a proyectos nuevos.

Para realizar estas tareas, el sistema empleará como datos de entrada, además de la información respecto a marcos presupuestarios, la jerarquización de los proyectos generada por el subsistema anterior. Desde un banco de proyectos obtendrá el calendario de financiamiento de los proyectos y estudios nuevos y la inversión comprometida en proyectos y estudios en ejecución. Como resultado entregará un programa de inversiones (ver figura 4).

Por último, el tercer subsistema identificado en la figura 3 tendrá como objetivo la estimación de impactos del programa y la generación de listados e informes. Para ello requerirá el programa de inversiones generado por el subsistema anterior e información acerca del impacto de cada uno de los proyectos incluidos en el programa. Como producto este subsistema entregará informes que reflejen el impacto agregado del programa sobre variables seleccionadas por los usuarios.

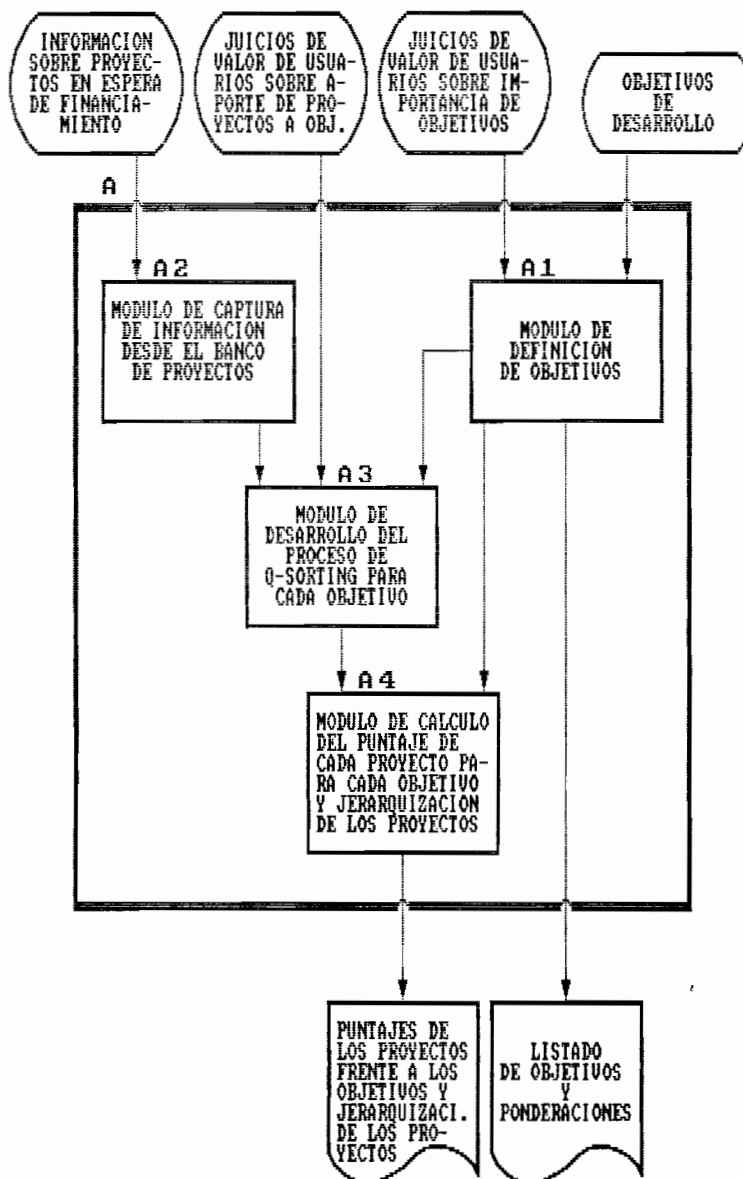
Si se analiza en detalle el primero de los subsistemas (figura 5), es posible identificar cuatro funciones diferentes que darán origen a módulos del software a desarrollar.

En primer término es necesario disponer de un módulo que se encargue de obtener del usuario del sistema la definición de los objetivos de desarrollo frente a los cuales se juzgará el aporte de los proyectos (A1). Asimismo, este módulo obtendrá las ponderaciones correspondientes a cada objetivo. La descripción de los objetivos será suministrada al módulo A3 y su ponderación al módulo A4. Además, el programa entregará un listado con la descripción de los objetivos y la ponderación asignada a cada uno.

El segundo módulo tendrá como función principal el obtener, desde un banco de proyectos, información acerca de los proyectos en espera de financiamiento. Esta consistirá en los datos necesarios para que el evaluador pueda identificar adecuadamente el proyecto, su objetivo, justificación e impactos. Esta información será suministrada al módulo A3. En caso de no existir un banco de proyectos desde el cual se puedan obtener los datos, este módulo servirá para el ingreso directo por parte del usuario de la información básica respecto a los proyectos y la asignación de un código a cada uno.

FIGURA 5

SUBSISTEMA DE VALORACION DEL APOORTE DE PROYECTOS A OBJETIVOS



SUBSISA

El tercer módulo (A3) se encargará de obtener del usuario la clasificación de los proyectos según su aporte a cada uno de los objetivos de desarrollo. Esta tarea se realizará mediante un proceso tipo Q-sorting, según se describió al analizar la metodología a emplear. Para ello, requerirá la información sobre proyectos en espera de financiamiento suministrada por el módulo A2 y la descripción de los objetivos suministrada por el módulo A1. Como resultado entregará al módulo A4 un archivo conteniendo, para cada proyecto en espera de financiamiento, la categoría en que fue clasificado respecto a cada objetivo.

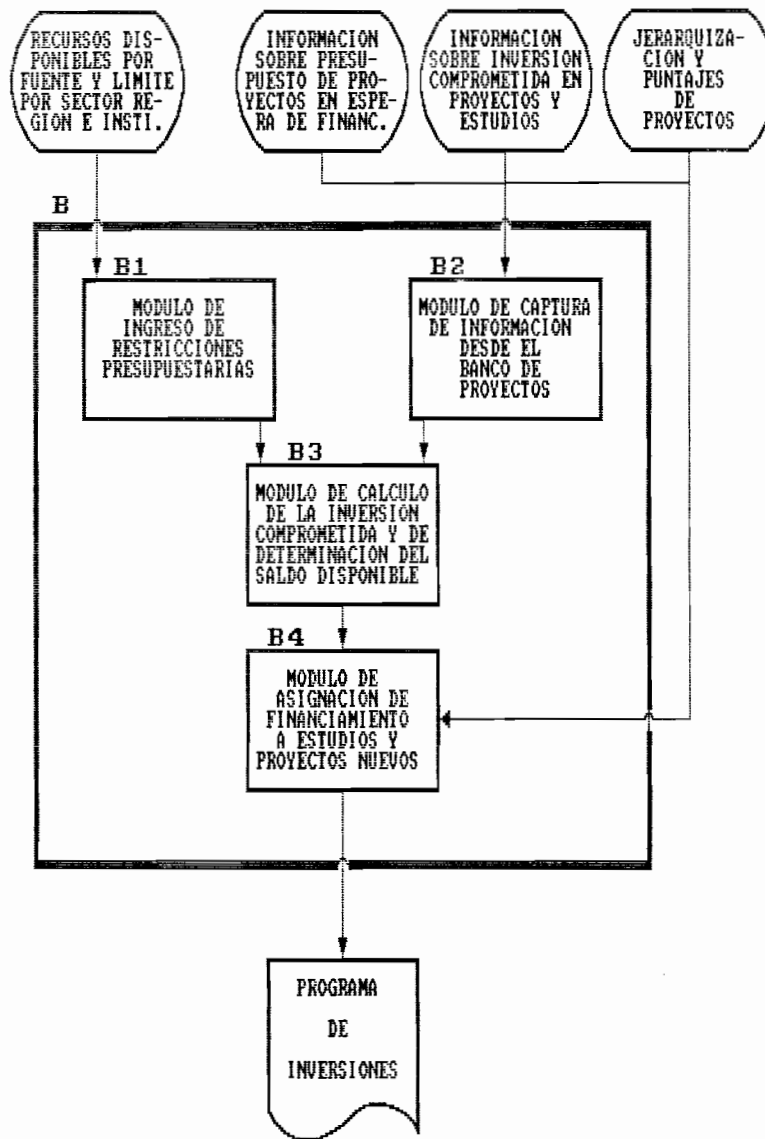
Finalmente, el módulo A4 calculará, a base de la información generada por el módulo A3 y la ponderación de los objetivos suministrada por el módulo A1, el puntaje total de cada proyecto. A base de dicho puntaje jerarquizará los proyectos según se señaló al describir la metodología a emplear. El resultado final de este módulo será la generación de un archivo con los proyectos jerarquizados según el puntaje total obtenido, indicando además el puntaje frente a cada objetivo.

En cuanto al segundo subsistema, al analizarlo en detalle es posible diferenciar cuatro funciones independientes, las cuales se representan en los cuatro módulos de la figura 6.

El primero de estos módulos (B1) tendrá como función la obtención de las restricciones presupuestarias que condicionarán la elaboración del programa de inversiones. Estas consistirán en los niveles de inversión máximos y mínimos por sector, institución y área geográfica. Además, obtendrá información acerca de los fondos disponibles en cada una de las fuentes de financiamiento existentes y las restricciones de éstas respecto al tipo de proyectos que financian. Esta información será suministrada al módulo B3 en forma de un archivo computacional.

FIGURA 6

SUBSISTEMA DE SELECCION DE PROYECTOS SEGUN PUNTAJES



SUREISE

El segundo módulo (B2) se encargará, al igual que en el caso anterior, de obtener información desde un banco de proyectos (o en su defecto permitir el ingreso de la información por parte del usuario). Específicamente obtendrá información acerca de la inversión comprometida en proyectos y estudios en ejecución y el calendario de financiamiento de aquéllos incluidos en el listado jerarquizado de proyectos y estudios en espera de financiamiento. Esta información será suministrada en forma de archivos computacionales a los módulos B3 y B4.

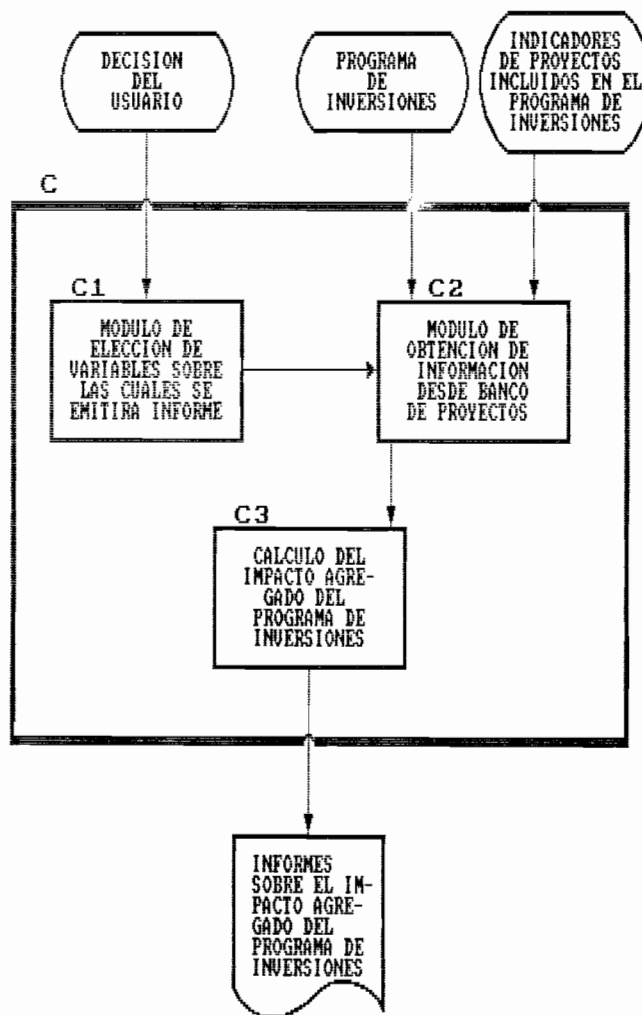
El tercer módulo (B3), cumplirá la tarea de descontar de los marcos presupuestarios regionales, sectoriales e institucionales, así como de los fondos disponibles en las fuentes de financiamiento los recursos requeridos para financiar la terminación de los proyectos y estudios en ejecución. Los marcos corregidos y la disponibilidad real de fondos, así como el listado de proyectos en ejecución, serán suministrados luego al módulo B4 en forma de archivos computacionales.

Este último módulo realizará la tarea de asignar financiamiento a los proyectos y estudios nuevos, respetando las restricciones presupuestarias y el ordenamiento según puntaje. El procedimiento a seguir será el descrito en el capítulo 3. Como resultado final entregará un programa de inversiones.

En el caso del último subsistema identificado es posible distinguir tres módulos interrelacionados (figura 7). El primero de ellos (C1) estará orientado a permitir al usuario elegir las variables sobre las cuales desea estimar el impacto macroeconómico del programa de inversiones. Dicha selección será empleada por el módulo C2, en conjunto con el listado de proyectos incluidos en el programa de inversiones, para obtener desde un banco de proyectos los indicadores necesarios para el análisis. Toda esta información será suministrada al módulo C3, el cual efectuará la estimación de los impactos del programa de inversiones y generará informes al respecto.

FIGURA 7

SUBSISTEMA DE ESTIMACION DE IMPACTOS AGREGADOS
Y DE PRESENTACION DE LISTADOS E INFORMES



SUBSISTC

5. DISEÑO LOGICO DETALLADO

En este capítulo nos preocuparemos de detallar las principales características que deberá tener el sistema de elaboración de programas de inversiones desde el punto de vista del software a desarrollar.

Ya fue señalado en el capítulo anterior cuales serían las principales características de operación y los resultados a entregar por el sistema. A base de dichos antecedentes es posible determinar las características de los programas a desarrollar.

A. OPERACION DEL SISTEMA

Las figuras 8, 9 y 10 presentan un diagrama de flujo de los procedimientos a seguir por el sistema propuesto. En dicho diagrama pueden distinguirse tres bloques principales, representado uno en cada figura, que corresponden a los subsistemas detallados en el capítulo anterior. Además se indica, a través de líneas punteadas, que parte de dichos diagramas corresponde a los módulos identificados para cada subsistema.

El primer bloque (figura 8) se orienta a la definición de los objetivos a considerar y su ponderación, así como a la asignación de puntajes a los proyectos en espera de financiamiento y a su jerarquización según el puntaje total obtenido.

El segundo bloque (figura 9) detalla los pasos a seguir para el ingreso de la información sobre marcos y restricciones presupuestarias y la asignación de financiamiento a los proyectos según su prioridad en el ranking.

FIGURA 8

DIAGRAMA DE FLUJO DE LA OPERACION DEL SISTEMA DE APOYO A
LA ELABORACION DE PROGRAMAS DE INVERSIONES

SUBSISTEMA A

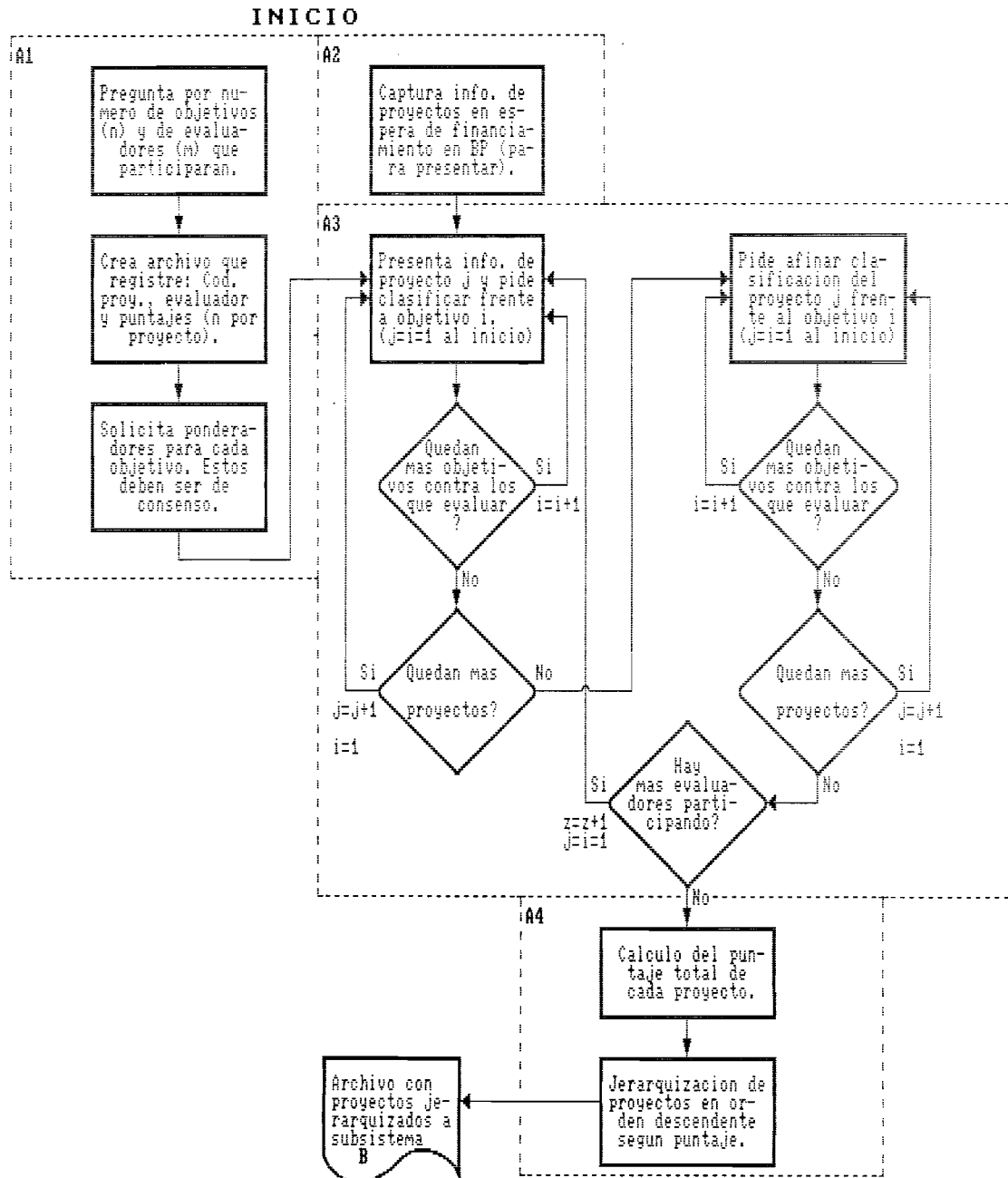


FIGURA 9
DIAGRAMA DE FLUJO DE LA OPERACION DEL SISTEMA DE APOYO A
LA ELABORACION DE PROGRAMAS DE INVERSIONES
SUBSISTEMA B

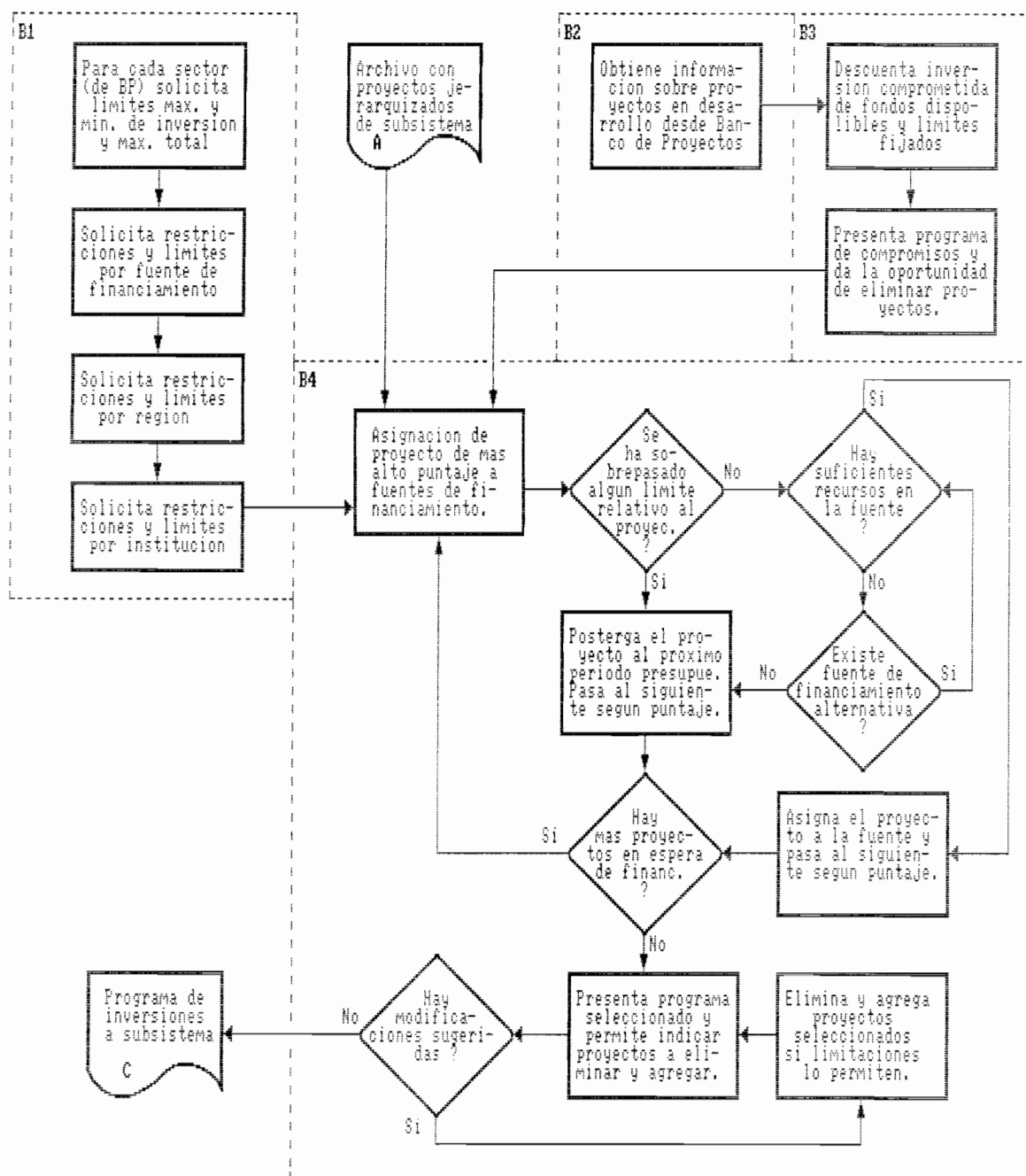
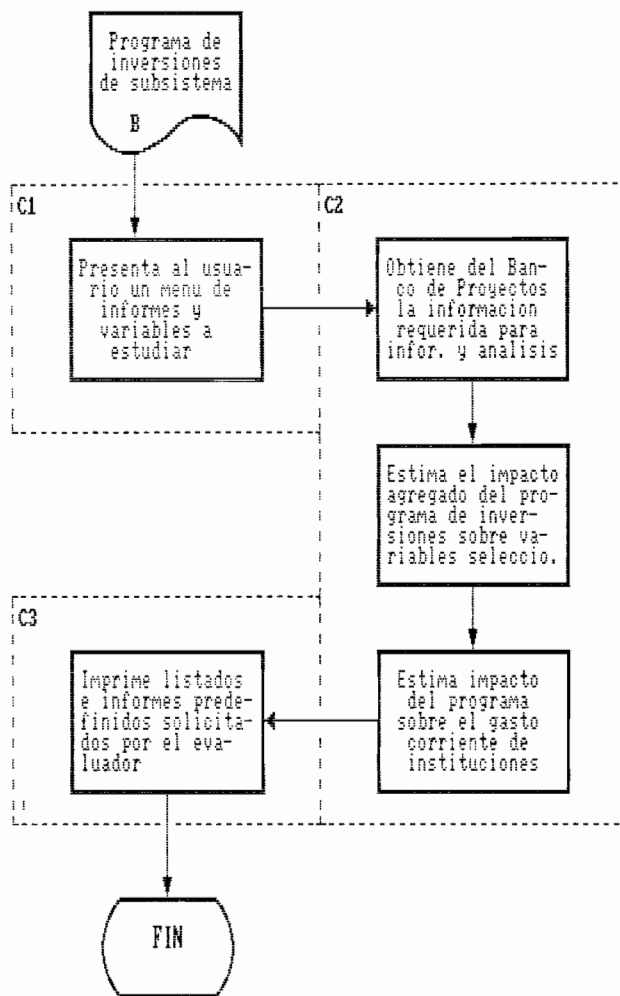


FIGURA 10

DIAGRAMA DE FLUJO DE LA OPERACION DEL SISTEMA DE APOYO A
LA ELABORACION DE PROGRAMAS DE INVERSIONES
SUBSISTEMA C



FLUJOC

Por último, el tercer bloque (figura 10) representa los procedimientos que se seguirán para la estimación del impacto macroeconómico del programa de inversiones.

En el resto del presente capítulo se analizarán en detalle estos procedimientos y se definirán las entradas y salidas del sistema.

En primer término estudiaremos el bloque del diagrama de flujo correspondiente al subsistema A identificado en el capítulo anterior.

La operación del subsistema se iniciará con la preparación de los archivos a emplear (A1). Para ello se solicitará al usuario que indique el número de objetivos que se considerarán en el proceso de evaluación. Al menos deberá definirse un objetivo, siendo recomendable no considerar más de cinco.

Además, el sistema requiere información acerca del número de evaluadores que participarán en la elaboración del programa de inversiones. Este dato es necesario a fin de crear los archivos destinados a registrar los puntajes dados por cada evaluador a cada proyecto frente a cada objetivo.

Una vez creados los archivos, el sistema solicitará la definición de cada uno de los objetivos y la asignación de ponderadores a ellos, los cuales deberán sumar uno. Cumplido este paso, obtendrá desde el banco de proyectos información relativa a los proyectos que se encuentran en espera de financiamiento (A2). Dicha información incluirá básicamente:

- Nombre
- Descripción y justificación
- Costo estimado
- Calendario de financiamiento
- Sector y subsector a que pertenece
- Institución financiera responsable
- Indicadores tales como empleo generado, VAN, TIR, etc.
- Localización geográfica.

Parte de esta información se empleará en los procesos a desarrollar en las siguientes etapas. El resto, cuyo registro podrá ser optativo, servirá para informar al usuario de las características básicas de cada uno de los proyectos a evaluar. Indudablemente dicha información constituye sólo una ayuda de memoria, requiriéndose que el evaluador tenga un conocimiento más acabado respecto a los proyectos.

Finalizada esta etapa inicial de preparación del sistema, seguirá la etapa de asignación de puntajes a los proyectos (A3). Para ello el sistema presentará al evaluador un proyecto y un objetivo, solicitándole que indique si el aporte del proyecto a la consecución del objetivo es bajo, regular o alto. Cumplida esta tarea, presentará el segundo objetivo y así sucesivamente hasta haber clasificado el proyecto según su aporte a cada uno de los objetivos del programa de inversiones. Del mismo modo se procederá con el segundo proyecto en espera de financiamiento, y así sucesivamente hasta haber obtenido una clasificación preliminar de todos los proyectos.

La siguiente tarea del evaluador consistirá en afinar la clasificación anterior. Para ello, siguiendo la misma secuencia antes detallada, el evaluador clasificará los proyectos en nuevas categorías, las cuales dependerán de la clasificación dada a cada proyecto en la primera ronda (ver esquema en pág. 31).

Terminada esta etapa, el sistema generará un archivo con la clasificación obtenida, y dará al usuario la posibilidad de efectuar los ajustes que estime conveniente.

Queda pues en claro que el número de objetivos considerados no debe ser grande, ya que todo el procedimiento se tornaría sumamente tedioso, con lo cual se comprometería la calidad de la información obtenida.

En caso de que participen varios evaluadores, el procedimiento se repetirá para cada uno de ellos.

Una vez que el sistema cuente con toda la información antes señalada, procederá, a solicitud del usuario, a calcular el puntaje obtenido por cada proyecto (A4). Para ello, tal como se señaló al discutir la metodología a emplear, es necesario asociar a cada una de las categorías un determinado valor.

El puntaje promedio ponderado de cada proyecto se calculará multiplicando el puntaje frente a cada objetivo por la ponderación del objetivo y sumando luego estos puntajes parciales. Asimismo, cuando participe más de un evaluador, se sumarán para cada proyecto los puntajes asignados a él por cada uno de los evaluadores y se dividiría por el número de ellos que participan en el proceso. A base de puntaje obtenido los proyectos se jerarquizarán en orden descendente.

Terminado este proceso, se iniciará la etapa de determinar un programa de inversiones basado en dicho ordenamiento y que considere las restricciones sectoriales y de financiamiento. Para ello el proceso iterativo a seguir será el detallado en la figura 9, la cual muestra la operación del subsistema B antes descrito.

El primer paso (B1) consistirá en registrar en el sistema las distintas limitaciones presupuestarias. Se le solicitará al usuario indicar los límites de inversión máximos para cada sector de la economía definido en el banco de proyectos, así como para las distintas áreas geográficas e instituciones inversoras. Asimismo, es necesario que el sistema conozca las limitaciones de las distintas fuentes de financiamiento disponibles, tanto en lo relativo al monto total de recursos como al tipo de proyectos que cada fuente financia.

El paso siguiente consistirá en obtener, desde el banco de proyectos, información acerca de aquellos proyectos que se encuentran en la etapa de ejecución y que presentan compromisos financieros para el próximo período presupuestario (B2). Ello pues antes de iniciar la selección de nuevos proyectos para incluir en el programa de inversiones es necesario descontar de los recursos disponibles para los próximos períodos presupuestarios aquellos requeridos para la finalización de los proyectos en desarrollo (B3).

En todo caso, el sistema debe presentar al usuario el programa de compromisos de inversión, dando la posibilidad de eliminar algún proyecto si es que se ha decidido discontinuar su ejecución.

La próxima etapa consistirá en la asignación de financiamiento a los proyectos (B4). El proceso comenzará tomando el proyecto con el puntaje más alto. El sistema identificará el sector al que pertenece el proyecto, su localización geográfica y la institución reponsable. A base de estas características verificará que exista financiamiento disponible y que no se haya excedido algún límite preestablecido. De ser así, le asignará financiamiento, incluyéndolo en el programa de inversiones. Enseguida incrementará, los montos asignados al sector del proyecto, a la región en que se ejecutará, a la institución que lo financiará y al monto total de recursos empleados.

En caso de que la fuente de financiamiento seleccionada en primer término no cuente con recursos suficientes para el proyecto, el sistema identificará las fuentes alternativas. Si no hay ninguna fuente alternativa a través de la cual pueda ser financiado el proyecto en el actual periodo presupuestario, éste se postergará y será candidato a ser financiado en el siguiente periodo.

Asimismo, en caso de que se sobrepase el límite de recursos asignados al sector o a la región, el proyecto será postergado para un futuro periodo presupuestario y se procederá con el siguiente proyecto.

El procedimiento continuará hasta haber procesado todos los proyectos que postulan a financiamiento para el próximo periodo presupuestario. Luego esta secuencia se repetirá para el siguiente periodo presupuestario con aquellos proyectos que fueron postergados más aquellos que se estime postularán a financiamiento el año siguiente. El proceso terminará cuando se haya completado la programación para los años que se desee o cuando no existan más proyectos por programar.

Completada la asignación de proyectos a las distintas fuentes de financiamiento se contará con un programa de inversiones tentativo. Este será presentado al usuario por medio de listados que señalen los proyectos incluidos en el programa de inversiones con su correspondiente calendario de ejecución y de gastos, indicando fuente de financiamiento. El sistema entregará además los totales de inversión por institución, sector y región geográfica, así como estimaciones del impacto macroeconómico del programa de inversiones. A base de dicha información el usuario podrá estudiar posibles modificaciones al programa de inversiones. En caso de haberlas, el sistema dará la opción de indicar cuales proyectos deberían entrar al programa y cuales salir.

Efectuadas las correcciones deseadas, el sistema generará un segundo programa de inversiones. Este procedimiento se repetirá tantas veces como sea necesario para obtener un programa de inversiones definitivo.

B. INFORMACION A REGISTRAR EN EL SISTEMA

Respecto a los archivos que se requerirán para el manejo de la información es posible señalar que:

Es necesario manejar un archivo que contenga la información básica de los proyectos que postulan a financiamiento. Las variables a incluir en dicho archivo serán:

- Código
- Nombre
- Descripción y justificación
- Calendario de financiamiento
- Localización geográfica
- Sector y subsector
- Instituciones responsables por el proyecto (financiera, técnica, etc.)

Además, para la generación de informes acerca del impacto macroeconómico del programa de inversiones, es necesario agregar al archivo los principales indicadores de los proyectos, tales como:

- Empleo generado por nivel de calificación y año
- Ahorro/generación de divisas por año
- VAN
- TIR
- Habitantes beneficiados

Esta información podría ser presentada al usuario en apoyo al proceso de asignación de puntajes. También puede emplearse para fijar puntos de corte o niveles mínimos que los proyectos deban cumplir a fin de ser considerados aceptables. Su ingreso al sistema puede realizarse directamente a un archivo o bien puede obtenerse desde un banco de proyectos. En el caso de ser posible obtener una alta integración del software a desarrollar con el del banco de proyectos, podría eliminarse la necesidad de un archivo como el descrito, presentando la información requerida directamente desde las bases de datos del banco de proyectos.

Un segundo archivo se requeriría para el registro del puntaje asignado a cada proyecto frente a los distintos objetivos. Este archivo debería incluir las siguientes variables:

- Código del proyecto
- Nombre o código del evaluador
- Puntaje del proyecto frente a cada uno de los objetivos
- Puntaje total de cada proyecto

Para completar este archivo es condición previa la definición de los objetivos y su ponderación. Esta información se registraría en un archivo que contenga:

- Nombre del objetivo
- Descripción del objetivo
- Ponderación asignada al objetivo

Asimismo, se requerirá información acerca de las limitaciones a la asignación de los recursos. Estas podrán ser por área geográfica, por institución, por sector, o de disponibilidad de fondos por fuente de financiamiento. Para registrar y emplear esta información se requerirá de cuatro archivos que registren:

- Fuente de financiamiento
- Período presupuestario
- Recursos disponibles
- Recursos asignados a proyectos
- Etapas del ciclo de proyectos financiables por la fuente
- Sectores en los cuales financia proyectos la fuente

- Región
- Período presupuestario
- Límite de inversión para la región
- Inversión asignada a la región

- Institución
- Período presupuestario
- Inversión límite de la institución
- Inversión asignada a la institución

- Sector (o subsector)
- Período presupuestario
- Límite de inversión para el sector o subsector
- Inversión asignada al sector o subsector

A base de esta información se generará un archivo que describirá el programa de inversiones obtenido, el cual incluirá la siguiente información:

- Código del proyecto
- Fuente de financiamiento
- Período presupuestario
- Monto a invertir

En el caso de proyectos que reciban financiamiento de varias fuentes, existirá un registro por cada fuente de financiamiento.

Finalmente, será necesario contar con un registro que detalle los proyectos que no recibieron financiamiento y la causa de ello. Las variables requeridas son:

- Código del proyecto
- Financiamiento requerido
- Límite que se sobrepasó
- Estado de la variable limitante al postular el proyecto

C. ENTRADAS Y SALIDAS DEL SISTEMA

Definidos los archivos básicos del sistema, podemos pasar a definir las pantallas para la captura de información y realización de consultas y los listados e informes a generar.

Respecto a la captura de información es posible definir las siguientes pantallas:

- Pantalla 1:** Esta se orientará a solicitar del usuario la definición de los objetivos. Por lo tanto presentará un número para el objetivo debiendo el usuario completar una descripción de éste y señalar su ponderación.
- Pantalla 2:** Esta pantalla se orientará a capturar la información referente a las restricciones financieras para la elaboración del programa de inversiones. Servirá a la determinación de límites de inversión por institución, por sector (o subsector), por región y por fuente de financiamiento. Incluirá campos para el nombre de la región, sector, institución o fuente, para el período presupuestario al cual se refiere el límite y para los montos máximo y mínimo del límite.
- Pantalla 3:** El objetivo de esta pantalla será presentar al usuario la información básica acerca de cada proyecto y solicitar la clasificación de éste frente a un determinado objetivo. Para ello presentará el nombre del proyecto y la descripción del objetivo. Desde ella se podrá acceder, además, a solicitud del usuario, la descripción del proyecto y eventualmente una pantalla con los principales indicadores de él. Además incluirá un campo para registrar la clasificación dada por el usuario.

En cuanto a las salidas del sistema, los principales listados e informes que entregará serán:

- Listado de objetivos fijados incluyendo su descripción y ponderación.
- Informe de límites fijados por sector, región, institución y fuente de financiamiento.
- Listado de proyectos incluidos en el programa de inversiones, clasificados por institución, sector y región.
- Calendario de inversiones del programa, desglosado a nivel de proyecto.
- Listado de proyectos considerados indicando el puntaje obtenido por cada uno.
- Informe que indique los "precios sombra" en términos de puntaje de los proyectos, de cada una de las restricciones impuestas en la elaboración del programa.
- Informe de impactos agregados del programa de inversiones sobre variables seleccionadas.

6. COMENTARIOS FINALES

El diseño lógico presentado en los capítulos anteriores constituye un nuevo paso del Instituto en el desarrollo de instrumentos de apoyo a la labor de las oficinas de planificación a nivel nacional, regional, departamental y municipal. Se inserta además en el objetivo del Área de Programas de Asesoría de profundizar el tema de la asignación de los recursos fiscales.

Sin embargo este diseño es sólo un paso intermedio en las tareas indicadas. A partir de él, el Área de Programas de Asesoría del ILPES pretende desarrollar software para la jerarquización de proyectos y para la programación de inversiones. Dicho software se irá desarrollando en sucesivas etapas. En una primera fase se pretende contar con un programa que sirva básicamente para probar la viabilidad del esquema propuesto y efectuar los ajustes que su aplicación práctica sugiera. Dicha primera versión no necesariamente contará con todas las funciones y facilidades sugeridas en el diseño lógico. Recogerá sólo los aspectos más relevantes de la metodología propuesta a fin de estudiar su viabilidad.

De resultar positiva la experiencia piloto, se continuará con el desarrollo de los programas, formulando sucesivamente con mayor profundidad las funciones e instrumentos de análisis. Ello sin perjuicio de preservar la sencillez en la operación y la flexibilidad de adaptación a la disponibilidad de información.

Respecto a la metodología de jerarquización de proyectos, se continuará trabajando en el desarrollo conceptual y la aplicación práctica de ella. Se pretende avanzar en la identificación de los indicadores relevantes para cada tipo de proyecto y en la determinación de la ponderación de cada uno de ellos que garantice una eficiente jerarquización de los proyectos de acuerdo a su rentabilidad socio-económica.

Por otra parte se continuará con el desarrollo de metodologías que apoyen la toma de decisiones respecto a distribución sectorial y espacial de los recursos de inversión. Se pretende desarrollar software que facilite esta tarea empleando información estadística y considerando las metas fijadas por el gobierno.

Paralelamente se pretende ir mejorando la integración de este sistema con el de proyecciones macroeconómicas. Con ello se persigue una mayor vinculación de los aspectos micro y macro con la programación de inversiones. Se espera lograr medir con mayor precisión no solo el impacto agregado de un programa de inversiones, sino también su efecto sobre variables netamente macroeconómicas.

Cabe destacar que este esfuerzo de desarrollo metodológico lo realiza el ILPES con el único objetivo de servir mejor a los países miembros. Por lo tanto todas las metodologías y software que se desarrollen estarán a disposición de los países que los soliciten. Además, el Instituto está en condiciones de brindar asesoría específica sobre el tema a los gobiernos interesados.

Por último, es necesario señalar que no es posible desarrollar buenas metodologías y software útil y práctico si no se cuenta con el apoyo de quienes en cada país deben abordar tareas relacionadas con la jerarquización de proyectos y programación de inversiones. Su experiencia práctica es un invaluable complemento a la experiencia del Instituto. Por todo lo anterior, se encarece el envío de comentarios y sugerencias respecto al presente documento y sobre aquéllos producidos por el Instituto y citados en éste. Para ello se solicita dirigir toda correspondencia a:

Area de Programas de Asesoría
(Atención: Comentarios metodológicos)
ILPES
Casilla 1567
Santiago, Chile

NOTAS

1/ El documento "La inversión pública y el ciclo de los proyectos", editado en octubre de 1988 por el Area de Programas de Asesoría de ILPES, analiza en detalle la importancia de la programación de inversiones.

Una completa discusión sobre el tema de programación de inversiones puede encontrarse en el capítulo 5 del "World Development Report 1988" del Banco Mundial.

2/ Ver documento "Bases metodológicas y operativas para la administración de la inversión pública", ILPES, junio de 1988.

3/ Información detallada sobre la estructura y funcionamiento de los bancos de proyectos puede consultarse en los siguientes documentos:

"Una propuesta de organización y funcionamiento del sistema nacional de programación de inversiones públicas". Convenio de cooperación técnica BID/SEGEPLAN/ILPES, Guatemala, julio de 1988.

"Project Bank User's Manual". Ministry of Economic Development - ILPES, Belize, abril de 1988.

"Sistema de información e inventario de proyectos", volúmenes 1, 2 y 3. Convenio de cooperación técnica BID/ONAPLAN/ILPES, República Dominicana, marzo de 1988.

"Banco integrado de proyectos del sector público-B.I.P. Conceptos, métodos y técnicas". Convenio ODEPLAN/PNUD/DTCD, Santiago, Chile, enero de 1985.

4/ Una presentación más detallada del ciclo de proyectos puede encontrarse en el documento "Manual for the Appraisal and Monitoring of Projects" elaborado por el Area de Programas de Asesoría de ILPES para el Ministerio de Desarrollo Económico de Belice (versión en español editada en febrero de 1989).

Puede también consultarse el documento "Preparación y presentación de proyectos de inversión". ODEPLAN, Santiago, Chile septiembre de 1985.

5/ Una aplicación de un banco de proyectos a la estimación del impacto agregado de un programa de inversiones se describe en el documento "El sistema nacional de proyectos de República Dominicana: una herramienta para la programación de inversiones públicas". Convenio BID/ONAPLAN/ILPES, República Dominicana, mayo de 1988.

6/ Análisis detallados de estos métodos pueden encontrarse en cualquier libro de finanzas, como por ejemplo en "Managerial Finance" de Weston y Brigham. Su aplicación al caso de proyectos del sector público (evaluación social de proyectos) se estudia en publicaciones tales como:

"Evaluación social de proyectos". Ernesto Fontaine, Instituto Económico, Pontificia Universidad Católica de Chile, diciembre de 1981.

"Evaluación de proyectos sociales". Ernesto Cohen y Rolando Franco. Buenos Aires, GEL, 1988.

7/ Información más detallada sobre el tema puede consultarse el libro: "Decisión Making Under Uncertainty. Models and Choices". Charles A. Halloway, Prentice Hall, 1979.

8/ Para un análisis de estos modelos véase: "Financial Theory and Corporate Policy", Copeland y Weston. Adison Westley 1983.

9/ Detallada información sobre este método puede consultarse en "Mathematical Programming and the Analysis of Capital Budegeting Problems". Weingartner, Prentice Hall, 1963.

10/ Un ejemplo de una aplicación de este tipo puede encontrarse en el documento: "El análisis de proyectos en el contexto de la planificación", Glen D. Westley. Monografías sobre análisis de proyectos No.14, BID, agosto de 1983.

11/ Información detallada sobre estos métodos puede encontrarse en: "Multiobjective Decision Making. Theory and Methodology". Chankong y Haimmes, North-Holland, 1983.

"Electra III y IV. Aspectos metodológicos y guía de utilización". Skalka, Bouyssou y Bernabeu; traducido por el Dr. Eric Mora. Refinadora Costarricense de Petróleo, S.A.. 1984.

12/ ILPES ha trabajado en varios países en el desarrollo de modelos macroeconómicos que permitan proyectar las disponibilidades de recursos. Véanse por ejemplo los documentos:

"Sistema de información y predicción macroeconómica para la planificación". ILPES, Santiago, Chile 1988.

13/ Una metodología para apoyar la distribución regional y sectorial de recursos se propuso en el documento de: ILPES: "Banco de proyectos gubernamentales de Colombia: Una metodología de priorización de proyectos municipales". Agosto de 1988.

14/ Un tratamiento detallado acerca de indicadores que es posible emplear puede encontrarse en el documento "Guía para la jerarquización de perfiles de proyectos", elaborado por ILPES para el Ministerio de Desarrollo Económico de Bélize (noviembre de 1988).

15/ Alternativamente pueden normalizarse los valores de cada escala como se sugiere en el documento "Banco de proyectos gubernamentales de Colombia: Elementos para una metodología de priorización de proyectos municipales". ILPES, agosto de 1988. Sin embargo, el supuesto de normalidad implícito puede resultar excesivo para muchos indicadores.

16/ Los puntos (0,0) y (4,100) definen la ecuación de una recta de pendiente $100/4=25$ e intercepto cero. Luego se calcula el valor transformado (VT) del indicador como:

$$VT = 25 * VO + 0 \text{ (VO = valor original).}$$

Por ejemplo, al valor 1.2 del indicador le corresponderá un valor transformado de $1.2*25+0 = 30$.

17/ Por ejemplo puede emplearse el test de Kolmogorov-Smirnov para desechar la hipótesis de que la distribución de las clasificaciones de un proyecto frente a un objetivo es igual a una distribución rectangular uniforme. Complementariamente, puede exigirse que un cierto porcentaje de los "votos" de los evaluadores se agrupe en una categoría, o bien en dos o tres categorías adyacentes.

18/ Ver: "Sistema de información y predicción macroeconómico para la planificación". ILPES, septiembre de 1988.

19/ Este concepto se presenta y discute en el documento "Bases metodológicas y operativas para la administración de la inversión pública". ILPES, Area de Programas de Asesoría, Santiago, mayo de 1988.

20/ O bien, un ordenamiento de los proyectos obtenido por cualquier otro método y suministrado directamente al sistema.

**EL PROCESO DE INVERSION PUBLICA Y LA PLANIFICACION DEL
DESARROLLO**

Iván Silva*

* Experto adscrito al Area de Programas de Asesoría, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

Documento presentado al Seminario "Gestión del Gasto Público y Programación de Inversiones". (ILPES.9).

I. INTRODUCCION

01. La crisis de los años ochenta, que ya terminan, ha impuesto a América Latina, y al mundo en desarrollo en general, grandes desafíos económicos. El panorama de crisis acentuada que presentó la economía latinoamericana en el período 1981/1986, se hizo obviamente extensivo a la inversión nacional, tanto pública como privada. El deterioro de la inversión alcanzó niveles sin precedentes y se requerirá de un ingente esfuerzo para volver a incrementar la formación de capital, tanto física como de recursos humanos.
02. El restablecimiento del nivel de crecimiento del Producto puede lograrse después de períodos de crisis, en parte, en base al aprovechamiento de capacidad productiva ociosa, pero después de cierto plazo la expansión neta debe alcanzarse con un mayor esfuerzo inversor. En este sentido, cobran vital importancia la elevación de los montos de financiamiento nuevo por parte de los mecanismos multilaterales y, en lo que dice relación con la responsabilidad del sector público, la necesidad de mejorar la gestión y la calidad de sus inversiones. Adicionalmente, al haber pasado América Latina por períodos relativamente largos de baja inversión, el uso de la capacidad productiva ociosa puede tener límites derivados del menor stock de capital, requiriéndose además de inversión nueva que incorpore cambios tecnológicos indispensables para recuperar la capacidad de crecimiento económico de las economías.
03. La contención de los gastos debido a los estrictos ajustes fiscales de los años ochenta afectaron principalmente a las inversiones. "La inversión interna bruta expresada como porcentaje del PIB se redujo de 24.3%, como promedio del período 1973-1980, a 16.8% en 1985. Ello a pesar de que el ahorro interno bruto, en el mismo lapso, aumentó en poco más del 1%. A ello, contribuyó la caída de la inversión pública que fue la principal variable de ajuste para reducir el gasto programable del gobierno y acercarlo a la disponibilidad de financiamiento doméstico".1/
04. La reactivación de un crecimiento estable demandará, entre otros factores, la presencia de un sector público eficiente y organizado como para ejercer una función de liderazgo en la superación de los problemas más críticos de las economías latinoamericanas. En particular, significará que la eficaz administración de los gastos públicos, y del componente de capitales en particular, junto con el privilegio de las consideraciones de mediano y largo plazo, más que la contingencias de la coyuntura, deberán ser enfrentadas con instrumentos que permitan incursionar con éxito en el alcance de las propuestas de desarrollo. En este sentido, la revalorización de los aspectos más pragmáticos del, a veces tan cuestionado proceso de planificación, deberán ser elementos centrales de esta nueva perspectiva.

05. Valiosas son las expresiones que en este sentido se plantean en un documento reciente del Banco Mundial en el que se señala que: "...en el plano conceptual, la escasez de fondos y un concepto diferente de la función del gobierno se han combinado con un ambiente mucho más incierto, en lo externo y en lo interno, para debilitar la utilidad percibida de la planificación integral a largo plazo como instrumento de desarrollo. Sin embargo, no se ha reemplazado aún por otro paradigma". En otra parte se agrega: "...si bien pocas personas pondrían en tela de juicio las graves limitaciones que tiene, en cuanto a su utilidad, una planificación integral detallada, existe el peligro concreto de que la crisis pueda hacer que muchos gobiernos pierdan de vista sus ventajas. En parte, a través del cambio ideológico, pero principalmente por la fuerza de las circunstancias, las autoridades de muchos países en desarrollo han recurrido a depender de métodos presupuestarios tradicionales para la asignación de recursos. Con este enfoque, es inevitable que predominen las consideraciones de corto plazo".2/
06. La revalorización del proceso de planificación, en especial sobre bases no ideologizadas y más inyectadas de pragmatismo, representan un camino interesante a transitar si se aspira a concretar eficazmente las propuestas generales de desarrollo con acciones específicas. En otras palabras, cuestión que no es nueva, se trata de rescatar el valor del proceso de planificación en uno de sus aspectos específicos como es la orientación y coordinación de planes y programas de inversión, llegando hasta la etapa de su concreción efectiva de proyectos.

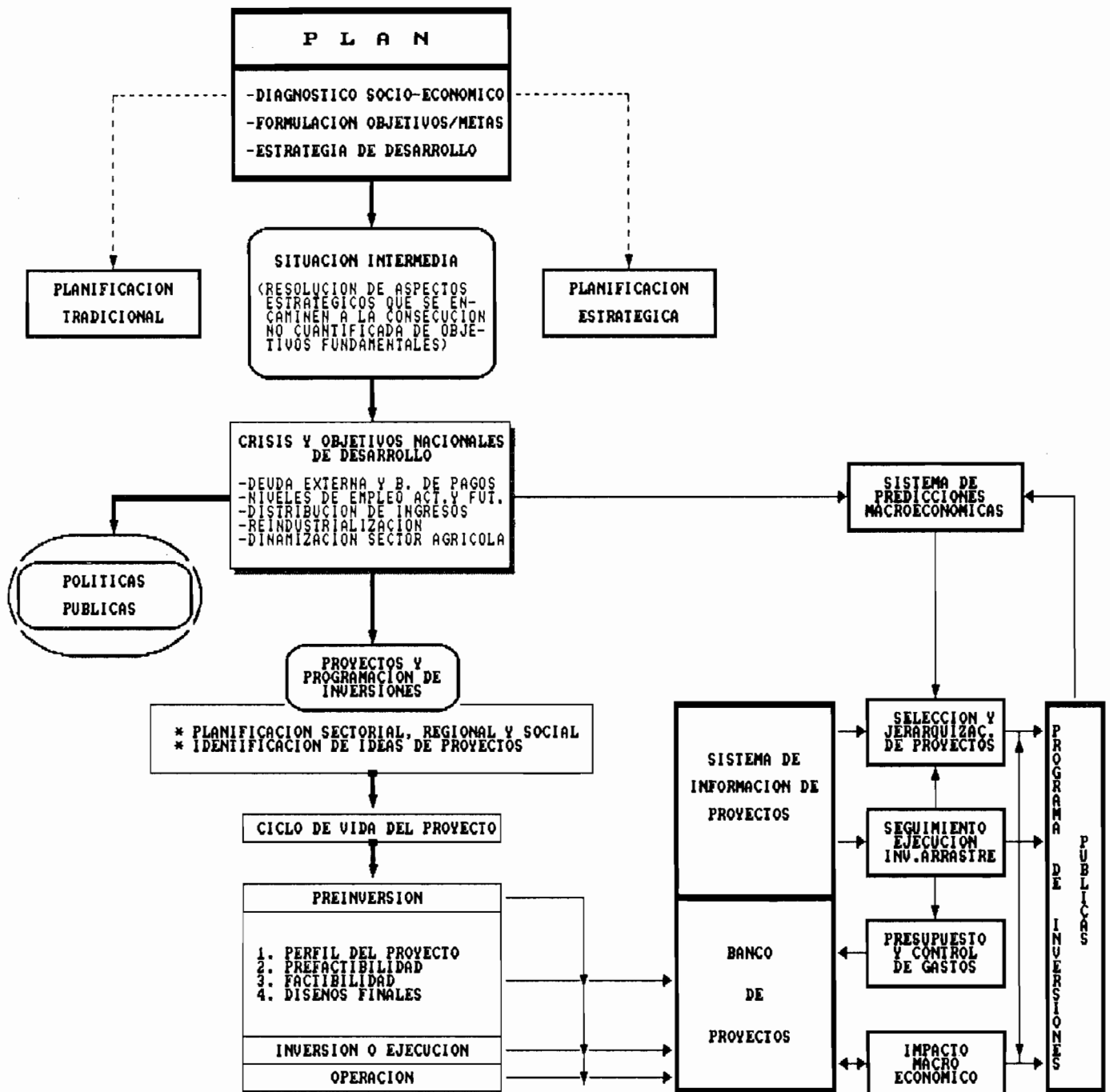
II. PLANIFICACION Y PROGRAMACION DE LAS INVERSIONES

07. Es generalmente aceptado que los planes de desarrollo requieren de los proyectos y las políticas para su implementación, o lo que es lo mismo que la puesta en práctica de los objetivos y metas propuestos en la estrategia de desarrollo se pueden materializar básicamente a través de estos dos instrumentos. De otra parte, los planes de desarrollo proporcionan las orientaciones macroeconómicas indispensables para la formulación de los proyectos y las políticas. Los primeros, al adquirir la forma de proyectos individuales de inversión, son, en el contexto del sector público, la manifestación más concreta del plan de desarrollo pasando a ser, la suma de todos ellos, la conformación de la mayor parte del presupuesto de capital del mismo.
08. La necesidad de orientación macroeconómica a nivel de la formulación del plan de desarrollo, en su concepción original de integralidad del proceso de planificación, ha sido fuertemente criticada por la escasa capacidad de aplicación de sus propuestas. En parte y como respuesta a su inoperatividad, han surgido otras alternativas como la llamada planificación estratégica o situacional, una de cuyas principales críticas a la llamada planificación económica, es su carácter excesivamente tecnicista, desprovisto de un análisis realista de las situaciones políticas que la enmarcan y que son en definitiva las que condicionan su viabilidad.^{3/} Sin embargo y a pesar de representar la planificación de situaciones una interesante contribución a la implementación real de los procesos de planificación como mecanismos de activación y cambio social, su difusión práctica en los países de América Latina aún es escasa. Significa lo anterior que se debe renunciar a la posibilidad de disponer de un marco orientador de las acciones y mecanismos de intervención del sector público en la economía que sirva de referente a las acciones de planificación que se deben identificar y ejecutar? Definitivamente creemos que no. Sin ajustarse a proposiciones demasiado ortodoxas, y partiendo de un conocimiento adecuado de la realidad económica, social y política, se pueden plantear alternativas de solución de los problemas nacionales para los cuales el sólo accionar del mercado no presenta una respuesta eficiente.^{4/}
09. En este sentido, quizás lo que se presenta como relevante es la planificación del (y desde) el sector público, y más específicamente, como instrumento de ella, la planificación de las inversiones públicas, cuya relevancia y características estarán en directa relación con el grado de intervención del estado en la economía y con el porcentaje de apropiación y de producción de excedente (ahorro) que el mismo tenga capacidad de generar.

10. La crisis, entre varios otros, ha impuesto una serie de grandes objetivos de desarrollo que se debieran privilegiar y que, a pesar de haber estado incorporados en el pasado a muchos planes, revisten características distintas en las actuales condiciones económicas. Alguno de ellos son la generación y/o ahorro de divisas y el manejo del problema de la deuda externa; la elevación de los niveles de empleo actuales y futuros; estrechamente relacionado con el anterior el objetivo redistribución de ingresos como atenuación de las desigualdades económicas extremas; la consideración explícita de la necesidad de impulsar procesos de reindustrialización nacionales como condición necesaria de estados superiores de desarrollo; y la necesidad de reactivación del sector agropecuario regional. Para alcanzar estos objetivos, u otros que se considere estratégico plantear, la planificación puede transformarse en un factor esencial, sobretodo si se considera que a través del exclusivo accionar del mercado no se podrían automáticamente realizar los objetivos planteados.
11. Si a nivel de las estrategias se plantean aspiraciones de desarrollo como las recién enumeradas, en el terreno de la planificación de las inversiones públicas, la identificación de proyectos debiera en sus aspectos medulares estar guiada por este marco de referencia, y, en particular, la evaluación de su desempeño debiera responder al cumplimiento ponderado de estos objetivos. En otras palabras, si se plantea a nivel macro la necesidad de corregir el accionar del mercado para alcanzar los objetivos de crecimiento y equidad, o si se entiende a la planificación del desarrollo como un proceso de racionalización y regulación de los esfuerzos de la sociedad para alcanzar los objetivos de desarrollo económico y social que ésta se ha dado, es necesario que ello se refleje a nivel micro de la selección de proyectos. Ello demandará la utilización de metodologías de preparación y evaluación de proyectos que reconociendo estas fallas permitan la generación de un sistema de precios de cuenta como criterio básico de asignación de recursos a fin de que se determinen las contribuciones netas que al producto harán los nuevos proyectos de inversión desde el punto de vista de la economía como un todo y no, exclusivamente, desde el punto de vista de sus bondades intrínsecas que pueden ser más bien los objetivos del rentista privado.
12. En otras palabras, si el sistema de precios de mercado presenta ciertas imperfecciones como emisor de señales legítimas de asignación de recursos, ésto no sólo debe manifestarse a nivel de la macro planificación sino también de la micro planificación, esto es, en el plano de las decisiones de inversión misma, que tienen que desentrañar preguntas esenciales tales como quién toma la decisión de invertir, quién se apropia del excedente que tal inversión produce y que sectores son los más cruciales para realizar la inversión. La técnicas de microplanificación están precisamente destinadas a dar respuesta a estas importantes interrogantes, por lo que su exclusión como instrumento del proceso de planificación dejaría a éste trunco o, al menos incompleto.

FIGURA 1

PLANIFICACION Y PROGRAMACION DE INVERSIONES PUBLICAS



13. La estrecha vinculación que debe existir entre planes y proyectos, entre macro y micro planificación, y que cobra real relevancia en la planificación del sector público, no son planteamientos nuevos. Ya en el año 1965, se señalaba a este respecto, en un seminario organizado por ILPES, que "... tal vez pecando en exceso de simplificación podría decirse que estas unidades de acción (los proyectos), por una parte y, por otra parte, las medidas de política económica y social son las dos grandes columnas en que se asienta la materialización del plan. La escasez de proyectos -entiéndase como falta absoluta de oportunidades identificadas de inversión, o como deficiencias en los estudios- atenta contra el realismo y la viabilidad de ese proceso e indica la existencia de fallas graves en el mismo y por ende en los mecanismos encargados de llevarlos adelante". En otra parte se afirmaba: "... con respecto a la viabilidad operativa de los planes, es evidente que un proceso de planificación pierde buena parte de su valor si no contribuye a orientar y coordinar planes y programas de inversión. Para hacerlo tiene que avanzar más allá de los estudios sectoriales, y llegar hasta la etapa que permita su concreción o su ajuste en función de las realidades que prevalezcan a nivel de entes ejecutivos. En este sentido, parecería muy conveniente que los organismos centrales de planificación influyeran o participaran en los trabajos de preinversión de los proyectos más importantes para el cumplimiento de los planes".5/
14. Esta constatación, manifestada hace ya casi 25 años, podría poner en fuertes dudas parte de los planteamientos aquí reseñados en el sentido de que estaríamos volviendo a insistir en argumentos ya desgastados e inoperantes acerca de la necesidad de articular planes con proyectos, o más específicamente, con acciones de inversiones específicas, para hacer operativas las propuestas de desarrollo. Sin embargo, rescatando estas proposiciones y "concentrando los esfuerzos (de los países en desarrollo) en un enfoque más selectivo, flexible y pragmático para encarar la planificación y la coordinación de las políticas públicas",6/ en el cual el proceso de inversión pública puede demandar un papel central, estas viejas proposiciones pueden llegar a tener una implementación real.
15. Creemos que a ello contribuyen en particular dos situaciones objetivas. Primero, la necesidad de que la asignación de recursos para la canalización de las acciones de iniciativa gubernamental sean, particularmente en tiempos de crisis, lo más eficiente posible, para lo cual la organización y procedimientos seguidos para implementar esas acciones debieran estar perfectamente estructuradas. En este sentido, la posibilidad de influir sobre la tasa de crecimiento de la economía, para conseguir mayores niveles de bienestar, está en directa relación con la capacidad de manejar el nivel de inversión nacional. En otras palabras, la expansión de la capacidad productiva, es indudablemente, una función directa del nivel de inversión, el que a su vez depende de la capacidad de ahorro interno y externo que el país pueda generar. En las circunstancias actuales, de gran restricción externa, es

indispensable conseguir, por una parte, un mayor esfuerzo interno para el financiamiento de los programas nacionales de desarrollo y, por otra parte, elevar la eficiencia en la asignación de los recursos públicos y privados. En otras palabras, se trata de conseguir con la misma dotación de recursos la mayor expansión de producto posible.

16. En consecuencia, es particularmente importante, en este contexto, el manejo de la inversión pública, ya que además de, normalmente, no ser una proporción despreciable de la inversión nacional, por sus peculiares características puede transformarse en una contribución importante en la consecución de objetivos de desarrollo, especialmente de carácter distributivo. Para que ello se haga efectivo, sin embargo, es necesario que las autoridades administrativo-políticas que encabezan los procesos decisorios de asignación de inversiones dispongan de una base amplia de potenciales acciones de inversión a partir de la cual puedan efectivamente realizar un ejercicio de selección de las mejores alternativas tendientes a materializar los objetivos de desarrollo propuestos.
17. En segundo lugar, y estrechamente asociado a los desafíos que impone la crisis, el desarrollo reciente, gracias en gran medida al vertiginoso progreso computacional, de Sistemas de Información de Proyectos Computarizados, o Bancos de Proyectos, pueden constituir una herramienta de incalculable valor para asistir al sector público en la racionalización y operativización efectiva del proceso de planificación, gracias a las posibilidades que ellos brindan para disponer de un conocimiento amplio de las alternativas de inversión disponibles, posibilitando su identificación, seguimiento y actualización constante en sus distintas etapas de elaboración. Probablemente, no sería una exageración afirmar que, gracias al desarrollo computacional y a los procedimientos que se están implementando en el área de los sistemas de proyectos, se está frente a la presencia de una herramienta que permitirá, al menos en una de sus fases, hacer más operativo y práctico el proceso de planificación mismo.

III. LOS PROGRAMAS DE INVERSIONES PUBLICAS

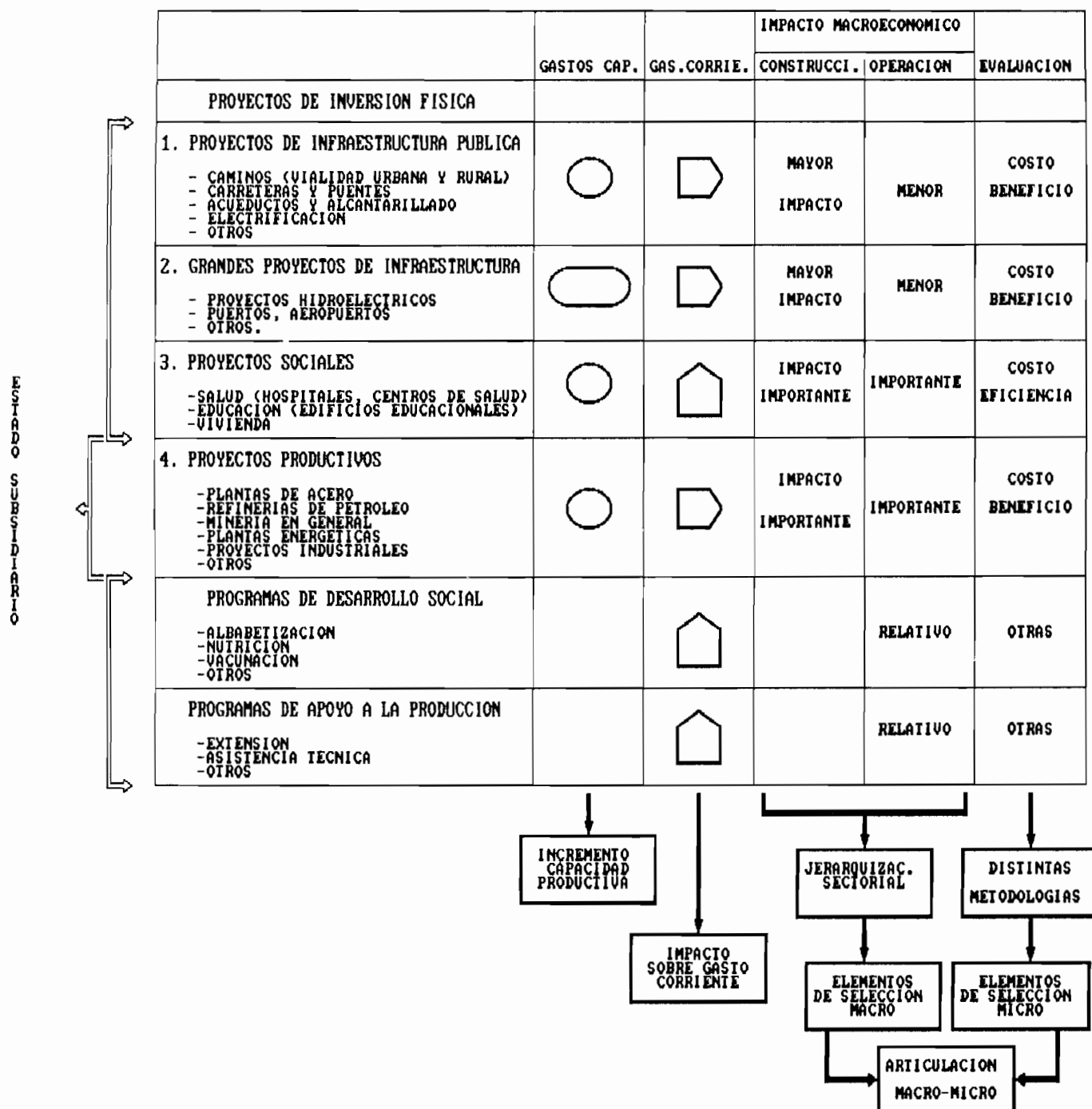
18. Las actividades de inversión del sector público, que pueden ser de naturaleza exclusiva o compartidas con el sector privado, implican una acción directa o indirecta en la producción de bienes y servicios y, por tanto la utilización de recursos escasos que son desviados desde usos alternativos, del propio sector público o de otras esferas de la producción. En este sentido es importante establecer cual será el grado de involucramiento que el sector público tendrá en el proceso de inversión nacional, cuestión que en alguna medida estará determinada por el grado de complementariedad, sustituibilidad o exclusividad que sus proyectos puedan tener con respecto a la inversión privada. En un estudio reciente sobre el comportamiento de la inversión en capital fijo en Chile se determinó, por ejemplo, que la inversión pública en infraestructura es complementaria con la inversión privada, en tanto que en el resto de los sectores productivos es sustituta. A pesar de esto último, sin embargo, la sustituibilidad entre ambas inversiones no es perfecta, en el sentido de que la menor inversión pública observada a partir de 1974 no fue completamente reemplazada por una mayor inversión privada, en relación al PIB.⁷

19. Estimando que las áreas de intervención del sector público en el proceso de inversión tendrán como límite inferior la asunción de la responsabilidad de proyectos de naturaleza no comercial que escapen al ámbito privado, el alcance o cobertura de sus programas de inversión estarán en gran medida condicionados por el rol que asuma el Estado en el proceso de conducción económica nacional. Si éste está limitado a un papel subsidiario, su acción probablemente estará dirigida a sostener el proceso de acumulación del sector privado expresándose, buena parte de su programa, en inversiones en infraestructura de apoyo a la producción e inversión en recursos humanos destinada a cubrir las necesidades más urgentes de la comunidad. Si se considera, alternativamente, que el Estado debe tener un papel de mayor control directo sobre el proceso de desarrollo, ello probablemente significará, adicionalmente, una participación más decidida en la producción de bienes y servicios, estableciendo una importante base autónoma de acumulación, invirtiendo directamente en los sectores productivos y en aquellos que se considere estratégico desarrollar. En otras palabras, apegado a la configuración de los programas de inversiones públicas se podría argumentar que subyacen diferentes enfoques respecto al grado de intervención activa que se considera que el gobierno debiera tener para asegurar la eficiente asignación de los recursos de inversión a nivel nacional. Ello está estrechamente relacionado con el grado de repartición de responsabilidades que se considere necesario establecer, en distintos contextos, entre los esfuerzos público y privado.

20. En la Figura 2 se presenta, en términos muy generales, una posible tipificación de categorías de inversión pública. Lo que se intenta explicar con esta figura es que, por una parte, dependiendo del tipo de Estado de que se trate una de las áreas importantes de diferenciación entre ellos será su grado de involucramiento en los proyectos de inversión física productivos. En segundo lugar, en cualquiera de los dos casos, por la heterogeneidad que presenta la composición del programa de inversiones, las metodologías de evaluación que se implementen para la toma de decisiones, tienen o deberían tener distintas especificidades. En este sentido, el análisis costo-beneficio económico y social, que ha sido desarrollado preferentemente para proyectos industriales, o para el análisis de la producción de bienes transables, tiene una mayor aplicación a los proyectos de infraestructura del programa. Estos, a pesar de producir bienes no comercializables, o que no entran en el comercio internacional, pueden ser evaluados a través de estas técnicas, que en el caso de algunos sectores, como el de electricidad, pueden alcanzar diversos grados de sofisticación. Esta misma circunstancia, así como la posibilidad de equipos técnicos más preparados en evaluación de proyectos y capacidad de negociación de recursos externos, en estas áreas, pueden llegar a inducir sesgos hasta cierto punto no deseados en los programas de inversión. Por otra parte, la selección de proyectos sociales debe basarse en otros principios de evaluación como las llamadas técnicas costo-eficiencia, lo que es un reconocimiento a su especificidad y a la no conveniencia de introducir proyectos de distinta índole en un mismo paquete y patrón de comparación.
21. En tercer lugar, la diferenciación en los programas de inversiones entre gastos de capital y gastos corrientes es importante, en un doble sentido. Por una parte, la inversión real en obras físicas puede dar lugar a un flujo de gastos corrientes en operaciones y mantenimiento, de distinta magnitud, que sería necesario predecir. Por otra parte, la inversión, sobretodo, en recursos humanos puede dar lugar preferentemente a un flujo de gastos corrientes. Aún cuando se ha señalado sabiamente que la inversión en recursos humanos puede producir una expansión en el ritmo de crecimiento del producto, este no es de clara determinación, y la tendencia normal será considerar como inversión real sólo la primera. No obstante, en ambos casos será conveniente determinar el impacto transitorio y permanente que el programa de inversiones podría llegar a tener sobre los gastos corrientes del presupuesto anual.

FIGURA 2

CATEGORIAS DE INVERSION PUBLICA Y SU RELACION



22. En cuarto lugar, el posible impacto macroeconómico del programa de inversiones sobre ciertas variables específicas como empleo, generación o gasto neto de divisas, incremento del producto, puede ser dividido en dos instancias secuenciales del ciclo de vida de los proyectos: durante su construcción y en la fase de su operación. Probablemente, en el caso de ciertos proyectos de infraestructura, y con toda seguridad en el caso de grandes proyectos hidroeléctricos, el mayor impacto se produce en la etapa de construcción, atenuándose sensiblemente en la fase de operación. Ello es particularmente ilustrativo en relación con el empleo, cuya generación en términos transitorios puede ser muy alta, pero muy baja en términos de empleos permanentes. Ello puede derivar en una cierta condicionalidad en el sentido de mantener una cierta constancia en la construcción de obras públicas.
23. En todo caso, la evaluación del impacto macroeconómico del programa de inversiones públicas, en función de la satisfacción de ciertos objetivos nacionales de desarrollo, puede llegar a constituirse en una excelente posibilidad para complementar la selección y jerarquización de proyectos a nivel estrictamente micro. En este sentido, puede ser más relevante la comparación y selección de paquetes de proyectos, que la opción individual. Complementariamente, es importante tener en cuenta que al ser la composición del programa heterogénea, la jerarquización debería ser eminentemente de carácter intra-sectorial, habiendo decidido en una etapa anterior a ella la distribución sectorial del gasto en inversiones.
24. Por último, la preparación del programa de inversiones implica, por lo general, la definición de una serie de elementos cuyo nivel detalle estará en directa relación con la importancia que se perciba que su impacto podrá tener sobre el desarrollo del país. Algunos de estos elementos claves lo constituirán la preparación de predicciones macroeconómicas capaces de proveer un marco de referencia para la toma de decisiones, incluyendo alternativas de probables patrones de crecimiento y niveles factibles de inversión a ser alcanzados anualmente.
25. En cualquier caso, independientemente del tipo de intervención que el Estado tenga en la economía, el proceso de planificación de proyectos, para alimentar la toma de decisiones, puede ser convenientemente acompañado, en todas sus etapas y procurando llevar a un nivel superior la vinculación micro-macro, con el desarrollo de sistemas de información computarizada que permitan implementar los procedimientos de seguimiento, selección, jerarquización e impactos recién descritos.

IV. LOS SISTEMAS DE INFORMACION DE PROYECTOS COMO HERRAMIENTAS DE LA PROGRAMACION DE INVERSIONES PUBLICAS

26. El compendio, en una Oficina Nacional de Planificación, de un Inventario Nacional Computarizado de Proyectos, identificados, formulados y evaluados por Oficinas Sectoriales y Regionales de Planificación, y cuyos atributos son conocidos por todas ellas, conforman una base excelente para hacer operativo y práctico el proceso de programación de las inversiones públicas. Este banco de proyectos en donde se procura reunir todos los proyectos de inversión disponibles en el Sector Público, en sus distintos grados de elaboración, constituye una base documental excelente sobre la cual se pueden preparar, racional y eficientemente, programas de inversiones consistentes y coherentes con los objetivos de desarrollo que el Gobierno se haya propuesto.
27. Muy probablemente, el creciente interés que comienza a despertar, entre los países de América Latina, la necesidad de contar con sistemas nacionales de proyectos se deba, además de la imperiosidad de racionalizar la asignación de sus recursos en tiempos de crisis, a la reciente y acelerada incorporación de la microcomputación y su desarrollo programático. Esto ha posibilitado, a un bajo costo, poner al alcance de las instituciones, e incluso de las personas, una tecnología de punta, que permite manejar con rapidez y eficacia una innumerable cantidad de información y antecedentes que, hasta hace unos pocos años, no podían ser procesados en un plazo oportuno para alimentar el proceso de toma de decisiones de asignación de recursos públicos.
28. En el caso particular del proceso de planificación de proyectos, a nivel microeconómico, de un proyecto individual, y a nivel macroeconómico, de un paquete de proyectos, la microcomputación ha permitido viabilizar la posibilidad de tener permanentemente recopilada y actualizada toda la información disponible en esta área. A partir de esta base de datos, se pueden realizar los más diversos procesos computacionales tendientes a comparar, con rapidez y precisión, múltiples alternativas de decisión entre proyectos o entre paquetes de proyectos, en el contexto de una sana competencia por la asignación de los fondos de capital entre las instituciones del sector público con responsabilidades de inversión.
29. En este sentido, la identificación de las acciones que conforman el proceso de inversión pública se pueden configurar, lógicamente, en un Sistema de Información de Proyectos (SIP) a través del cual, se puede cubrir el ciclo completo de ellas durante las fases de preinversión, inversión y operación. El proceso continuo por el que atraviesan todas las acciones de inversión, y que se puede expresar en esta trilogía, preinversión-inversión-operación, constituye un sistema operativo cuyo propósito es el de concretar, o desechar justificadamente, las opciones de inversión pública que sean más convenientes para el país.

30. El carácter dinámico del proceso de inversión y las propias características de la función pública, determinarán la presencia de un flujo permanente de proyectos, con distintos grados de elaboración, de forma tal que constantemente se estén identificando, formulando, evaluando y ejecutando proyectos que se ajustan a la naturaleza de las acciones emprendidas por el Estado.
31. Los sistemas de información de proyectos desarrollados por el ILPES, se han diseñado, precisamente, teniendo como marco de referencia el "ciclo de vida de los proyectos", según el cual un proyecto puede atravesar por los tres estados sucesivos, que ya se mencionaban anteriormente. Es preferible, sobre todo en el caso de proyectos de gran magnitud, dedicar todo el tiempo que sea necesario a estudiar acertadamente la decisión que se deberá implementar, a realizar una inversión equivocada. No obstante ello, habrá casos en los cuales una decisión acertada puede tomarse tempranamente, ya sea para rechazar o aprobar la posibilidad de una inversión, contribuyendo así a hacer el mejor uso de los recursos de preinversión. Por otra parte, cuando los proyectos entran en ejecución, el sistema se puede utilizar para hacer el seguimiento físico y financiero de los proyectos aprobados, procurando, por una parte, relacionar el proceso presupuestario con la programación de proyectos y, por otra parte, apuntando a la elevación efectiva de los niveles de ejecución.
32. A través de estos procedimientos, brevemente descritos, se puede llegar a conseguir una mayor coherencia entre la inversión pública y las estrategias de desarrollo global, sectorial y regional, y, en definitiva, disponer de un instrumento verdaderamente operativo para implementar ciertas metas específicas de desarrollo. Desarrollar un sistema como el propuesto, sin embargo, demanda como requisito indispensable el fortalecimiento de los mecanismos de coordinación interinstitucional; requiere de la explicitación de las políticas de inversión como guías para la priorización de la asignación de los recursos públicos; necesita de la elaboración y difusión de una serie de metodologías que normaticen el proceso de presentación, formulación y evaluación de proyectos entre las distintas instituciones del sector público con responsabilidades de inversión, y requiere de personal profesional calificado en el manejo y desarrollo de estas metodologías, para hacer verdaderamente operativa la implantación del sistema.
33. En relación con la primera de estas condicionantes, valga la pena señalar que la experiencia indica que la integración al sistema, en el cual se conozca toda la información sobre los proyectos disponibles en el sector público, normatizando su presentación como condición indispensable para postular a una asignación presupuestaria es muchas veces vista, más que como un requisito indispensable para racionalizar la asignación de los recursos públicos, como una pérdida de poder relativo de las instituciones ejecutoras que participan de este proceso.

En este sentido, la voluntad institucional y política para desarrollar este tipo de sistemas probablemente es uno de los grandes obstáculos para su implementación, ya que su concepción y desarrollo técnico está bastante resuelta.

34. Esto último también es el reflejo de la gran debilidad de las oficinas de planificación, que son las instituciones llamadas a liderar la implementación, desarrollo y administración del sistema. En este sentido, muchas veces la desvinculación proyectos/presupuesto, es una de las consecuencias de la desvinculación Oficina Nacional de Planificación versus Oficina de Presupuesto, y, en particular, de la escasa o nula injerencia que la primera tiene en la conducción económica del país.
35. En el caso particular de algunas experiencias desarrolladas por el ILPES, como por ejemplo la de República Dominicana, el sistema de programación de inversiones no está institucionalmente integrado y no se realizan en forma conjunta las labores de precisiones macroeconómicas con las de seguimiento presupuestario y elaboración de los programas de inversiones. En este caso, se podría afirmar que lo que se hace, en la Oficina de Planificación, es una labor de seguimiento ex-post de los proyectos que están en fase de ejecución. A pesar de ello, y utilizando como apoyo el sistema de información de proyectos, se ha "explicitado" con algún detalle no despreciable el Programa de Inversiones Públicas 1987-1990, y se realizó una evaluación de su impacto macroeconómico sobre ciertas variables específicas.
36. En el caso de Guatemala, en donde periódicamente se preparan programas operativos anuales, que contienen los gastos de inversión que el sector público asumirá el próximo período presupuestario, el ejercicio se lleva a cabo reuniendo los programas que presentan las distintas instituciones, sin que exista una unidad de criterios en términos de los componentes que deben contener ni los requisitos que deben cumplir los proyectos de inversión que se identifican en las distintas áreas. Pero, más grave aún, esta labor es coordinada por la Oficina de Presupuesto con escasa participación de la Oficina de Planificación, con lo cual los proyectos que se integran al sistema no son de fácil obtención, ni cuentan con criterios de aprobación afirmados en bases técnicas sólidas. Asimismo, el ejercicio se desarrolla como una actividad puntual de una cierta época el año, sin que sea una actividad permanente de generación y seguimiento de proyectos.
37. Finalmente, valga la pena señalar que en el caso de ambas experiencias, como en el de varias otras, la información relativa a indicadores de evaluación de proyectos, de cualquier índole, es prácticamente inexistente, y en los casos en que las evaluaciones se hacen son de escaso conocimiento para la oficina de planificación. Esto, en alguna medida echa por tierra las aspiraciones de asignación de recursos sobre bases técnicas y documentadas, y compromete las posibilidades de efectuar ejercicios de jerarquización y programación.

38. En este sentido, los sistemas de información de proyectos como viabilidad práctica y operativa del proceso de planificación, demandan primero que nada una posición políticamente definida y decidida de articulación solidaria del sector público, y no de atomización de espacios de poder contrapuestos.

NOTAS

1/ Inserción Externa, Competitividad y Crisis Fiscal. VII Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe, ILPES, Santiago de Chile, 19 de abril de 1989.

2/ Véase LACEY, R.: La Gestión del Gasto Público: Evolución del Enfoque del Banco, Banco Mundial, Instituto de Desarrollo Económico, Washington, diciembre de 1988.

3/ Véase MATUS, C.: Planificación de Situaciones, Fondo de Cultura Económica, México, 1980.

4/ Para acompañar parte de los argumentos que se presentan en esta sección y más adelante véase la Figura 1.

5/ Véase ILPES: Discusiones sobre planificación, (Informe de un Seminario, Santiago de Chile, 6 al 14 de junio de 1966), Siglo XXI Editores, México, 1966.

6/ Véase MARTIN, J.: Notas Relativas al Proceso de Inversión, ILPES Documento SP-5, Santiago de Chile, octubre de 1986.

7/ Véase PREALC: Comportamiento de la Inversión en Capital Fijo en Chile: 1974-1987, PREALC, Santiago de Chile, diciembre de 1988.

LA INVERSION PUBLICA EN EL CONTEXTO DEL
NUEVO ESTATUO ORGANICO DE PRESUPUESTO

- La experiencia de Colombia -

Luis Carlos Valenzuela*

* Jefe, Unidad Inversiones Públicas, Departamento Nacional de Planeación.
Bogotá, Colombia.

Documento presentado al Seminario sobre "Gestión del Gasto Público y
Programación de Inversiones". (LC/IP/L.27) (ILPES/IDE 7).

INTRODUCCION

El objetivo del presente artículo es el de elaborar un análisis comparativo del manejo presupuestal de la inversión pública bajo las normas establecidas en el decreto extraordinario 294 de 1973 y aquellas previstas en el Estatuto Orgánico de Presupuesto sancionado en abril del presente año. El artículo se centrará más que en el detalle legal, en la función del presupuesto dentro del marco macroeconómico, en lo referente a su coherencia con la política fiscal y microeconómica, y en lo referente a la maximización de la eficiencia en la asignación del gasto.

El primer capítulo enmarcará el manejo presupuestal en el contexto de la evolución de la situación económica del país a partir de la última reforma al Estatuto de Presupuesto. El objetivo central es el de mostrar como el manejo de la política económica ha minimizado la importancia de la política fiscal, restringiéndola a la generación de una serie de indicadores agregados compatibles con las metas cambiarias y monetarias. El gasto público, una de las variables fundamentales de la política económica, ha sido relegado, particularmente en su aspecto micro, a un plano secundario.

El segundo capítulo se centra en la elaboración del diagnóstico de las deficiencias del proceso de programación presupuestal, ya que se considera que son éstas las principales causantes de los bajos niveles de productividad que presenta el gasto público. Partiendo de una mala programación, la ejecución necesariamente será ineficiente y el control que se realice tendrá que reducirse al estrictamente numérico legal. El tercer capítulo resume las propuestas que hay en el Nuevo Estatuto para revitalizar el ejercicio de programación, y por ende, todo el proceso presupuestal.

El cuarto y último capítulo presenta el Banco Nacional de Proyectos de Inversión, herramienta fundamental para garantizar una productividad del gasto público similar a la que se presenta en la inversión privada, no obstante la diferencia en objetivos.

1. Contexto económico de la reforma presupuestal

Colombia, después de un largo proceso de crecimiento sostenido que cubre el final de la década de los sesenta y la casi totalidad de la década de los setenta, comienza a observar en los primeros años de los ochenta marcados signos de deterioro en sus indicadores económicos. Mientras que el promedio anual de crecimiento del Producto Interno Bruto durante la década de los setenta fue de 5.5%, la recesión llevó a un deterioro tal, que, en promedio, durante el primer quinquenio de los ochenta, el país tan sólo creció a una tasa del 2.2%.

Este hecho era el reflejo de una desastrosa situación en el frente interno, donde se pasó de un déficit del Sector Público Consolidado del 1.1% del PIB en 1978, a un déficit de 7.1% en 1984, lo cual implicaba una peligrosa tendencia a acelerar el uso de crédito externo o a financiar el déficit incrementalmente con recursos de emisión, propiciando el inicio de un espiral inflacionario o desplazando al sector privado, cuyo nivel de productividad es claramente superior al del sector público. En el frente externo, el deterioro de la cuenta corriente de la balanza de pagos, provocado, por una parte, por un mayor crecimiento sostenido de las importaciones respecto a las exportaciones, y por otra por el deterioro en la balanza de servicios - que ya para ese entonces comenzaba a sentir el efecto de los altos niveles de endeudamiento del sector energético en la década pasada - se reflejaba en un muy bajo nivel de reservas internacionales. Estas habían presentado una disminución del 68% entre 1981 y 1984, al pasar de US\$5.630 millones a US\$1.795 millones.

Cuando los indicadores económicos alcanzaron este grado de deterioro, los mercados internacionales de capitales no sólo habían incrementado considerablemente el costo de sus recursos (el **Prime Rate** había pasado de 9% en 1978 a 14.8% en 1982) sino que aún más grave, ya para este momento, por la difícil situación que atravesaban varios países de la región, la Banca Comercial se mostraba reacia a canalizar recursos frescos hacia los países latinoamericanos. Ante esta situación, y después de hacer erráticos intentos para sanear el déficit externo mediante severos e indiscriminados controles a las importaciones y de tímidos intentos de reactivación mediante la adopción de políticas expansivas del gasto público, el gobierno se vió abocado a implantar un programa de saneamiento macroeconómico cuyos lineamientos no permitían disimular la ortodoxia del Fondo Monetario Internacional.

La nueva política se basaba, en el frente fiscal, en una elevación de los impuestos, un control del nivel del gasto, una postergación y/o reducción de la ejecución de las inversiones consideradas menos prioritarias y un ajuste real en las tarifas de servicios públicos. En el sector externo se buscaba una disminución de las importaciones y un incremento y diversificación de las exportaciones, sin depender de subsidios fiscales adicionales, para lo cual se requería de un ajuste en la tasa de cambio. En el frente monetario se hacía indispensable apoyar al sector privado, para minimizar el impacto negativo del programa de ajuste sobre el crecimiento económico y el nivel de empleo.

Con respecto a los ingresos del Gobierno Central, las medidas adoptadas incluían un aumento importante en dos fuentes de ingresos: por una parte, se redujeron las exenciones al IVA y por otra, se estableció una sobretasa del 8% sobre el valor CIF de un alto porcentaje de las importaciones. Estas medidas permitieron modificar la tendencia del comportamiento de los ingresos: en efecto, mientras entre 1981-1984 los ingresos corrientes de la administración central crecieron en promedio en 21.7%, en 1985 crecieron en 54.4% y en 1986 en 49.7%.

Los egresos experimentaron una caída inmediata. En primera instancia se aplicó una política de austeridad en lo concerniente a los servicios personales que se reflejó, en el sector central, en la congelación de la planta de personal y en un incremento ponderado de salarios del 10% en 1985, siendo ésta la base para los incrementos del resto del sector público. Tomando en cuenta que la inflación de ese año había sido del 18% y la previsión para 1986 era claramente superior al 10%, esta línea de política implicaba un saneamiento fiscal a costa de un marcado descenso en el ingreso real de los funcionarios del Estado. Adicionalmente, se efectuaron recortes a los gastos de inversión del sector descentralizado mediante la postergación indefinida de algunos proyectos que no se consideraban prioritarios. En 1985 tanto los pagos corrientes como de capital del Gobierno Central presentan una caída en términos reales del 4% y con respecto al PIB pasan del 13.3% en 1984 al 12.5% en 1985.

El programa de ajuste buscó una reasignación de la inversión pública sin reducir su participación en el PIB, dándosele preferencia a los proyectos generadores de divisas. Así, mientras que en 1985 la inversión de ECOPETROL (Empresa Colombiana de Petróleos) presentó un crecimiento del 114%, por el desarrollo del proyecto Cravo Norte, la inversión en programas de carreteras disminuyó en 1.9% y la de servicios públicos y salubridad cayó en un 8.8%.

En el frente cambiario se aceleró la devaluación, alcanzando un 38% real en el bienio 1985-1986, con el objeto de otorgar mayor competitividad a los bienes transables y sanear la balanza comercial, cuyo deterioro había sido provocado por el continuo proceso de revaluación que se venía presentando desde mediados de los setenta.

Los efectos iniciales de esta medida no fueron favorables, ya que mientras que las exportaciones se demoraron en reaccionar, la situación fiscal empeoró rápidamente, debido al incremento en la participación del servicio de la deuda externa dentro del total del gasto público. En efecto, como resultado de la devaluación, el valor del pago de intereses pasó de constituir el 1.6% del PIB en 1984 al 2.9% en 1986 y para el caso de las amortizaciones, del 1.3% al 2.5% en el mismo período, llegándose a triplicar el valor en pesos del servicio de la deuda externa. De esta manera, la devaluación del peso en 1985-1986 representó un aumento del gasto corriente de 0.6% del PIB y un aumento de las necesidades de financiación de 1.2% del PIB. Pese a esta situación, el efecto cambiario de la devaluación fue favorable en el mediano plazo, lo cual se refleja en una reducción del déficit en la cuenta corriente de un 35.5% en 1985 y de un 18% adicional en 1986. Esta mejora se explica en parte sustancial, por los drásticos controles a los que se vieron sometidos los importadores, con los consecuentes efectos negativos que esto tiene para el sector industrial.

En resumen, con la puesta en marcha del programa de ajuste a partir de 1984, la economía colombiana ha experimentado un proceso de saneamiento macroeconómico, dentro del cual el déficit fiscal se redujo de un 4.2% del PIB en 1984 a menos de 1.5% en 1986 y el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos bajó de 6.9% del PIB en 1984 a 1.5% en 1986. Este proceso estuvo acompañado por un incremento en las reservas internacionales de US\$1.750 millones entre 1985 y 1986. El costo en términos de crecimiento fue

alto en los dos primeros años del ajuste, en los cuales la economía tan sólo creció al 3.2% y el desempleo alcanzó el 13.3%, el nivel más alto en los últimos 10 años.

En el período 1987 y 1988, el repunte de la economía ha sido notable, presentándose un crecimiento promedio de 4.8% y una tasa promedio de desempleo de 10.2%, la más baja desde 1983. No obstante estos excelentes resultados, los indicadores económicos ya comienzan a mostrar un preocupante deterioro. El déficit fiscal del sector público consolidado que en el año 1987 fue de 1.0% respecto al P.I.B. en 1988 alcanzó 2.7% y para 1989 se proyecta un 2.4%. El resultado de la cuenta corriente pasó de un superávit de US\$463 millones en 1986 a un déficit de US\$619 millones en 1988, hecho que se originó, principalmente, en el incremento del pago de los intereses de la deuda externa, que crecieron a una tasa promedio del 20% en dólares durante los últimos tres años.

En su momento, la aplicación de una política ortodoxa de ajuste macroeconómico, de difícil aceptación política, fue inevitable y sus resultados, absurdo sería negarlo, fueron altamente favorables. Una de las más claras pruebas de ello es el mejor comportamiento de la economía colombiana durante los últimos años, respecto al de otros países latinoamericanos, que pese a observar un notable deterioro en sus indicadores monetarios cambiarios y fiscales, tomaron la ruta de persistir en la aplicación de políticas populistas de expansión del gasto público; en el sostenimiento de subsidios imposibles de financiar; en un absurdo control de precios que destruyó el sector privado y en un nivel de atraso cambiario que provocó el total agotamiento de sus ya reducidos niveles de reservas internacionales. Todo esto sumado en algunos casos a un violento enfrentamiento con la banca internacional, que les cerró todo acceso al crédito externo.

No obstante el haber sido positiva la aplicación de esta política para el saneamiento de la economía colombiana, su repetición, conociendo los costos que implica en términos de crecimiento y empleo, carecería de todo sentido. El país no puede vivir cada tres o cuatro años aplicando violentas políticas de ajuste, como tampoco puede implementar cada dos años nuevas reformas tributarias que le permitan incrementar en forma coyuntural sus niveles de ingreso. Si el objetivo es el de lograr un crecimiento sostenido y socialmente aceptable, éstas no pueden ser las políticas a adoptar.

El país debe impulsar políticas de gasto que le permitan subsanar los requerimientos de necesidades básicas de la población, tales como educación y salud y la realización de los niveles de inversión en infraestructura, tales como energía eléctrica y la prolongación de la red vial, que contribuyan a optimizar las funciones de producción del sector privado, sin necesidad de que esto conduzca inmediatamente a incrementos en el déficit fiscal o a irracionales desbordamientos en los niveles de endeudamiento externo.

Se hace necesario que el gobierno cumpla las funciones que le competen sin generar recesiones. De no ser esto posible, el país tendría tan sólo tres alternativas: la primera, disminuir sus niveles de inversión, lo cual dado los bajos grados de cobertura en lo referente a los requerimientos básicos de la población, sería socialmente explosivo en el cortísimo plazo; la segunda, mantener durante un tiempo largo niveles de inversión relativamente altos, con esquemas de programación y ejecución del gasto similares a los actuales, o la tercera, adelantar políticas de crecimiento de pare y siga, de violentos ajustes y desajustes, cuyo deterioro en las expectativas de inversión tendría como resultado, en el mediano plazo, el alcanzar un nivel de recesión sostenido.

La alternativa a que el gobierno cíclicamente sea generador de desórdenes económicos, es un radical proceso de racionalización del gasto público: racionalización en términos tanto macroeconómicos como microeconómicos. Los ajustes no se logran tan sólo incrementando los salarios diez puntos por debajo de la inflación proyectada, limitando el crecimiento de los medios de pago a través de encajes y tasas de interés, manteniendo bajos niveles de inversión pública o pasando todos los productos de libre importación a regímenes de licencia previa. Los ajustes más eficientes, los que se constituyen en soluciones de tipo estructural, tienen que estar acompañados por incrementos en la eficiencia y en la productividad, por incrementos en el ahorro interno y no simplemente por castigos recurrentes a la inversión del gobierno. Es decir, tienen que estar acompañados por fundamentales reformas en lo concerniente a la programación, ejecución y control presupuestal. Son este tipo de reformas las que constituyen la propuesta que hace el gobierno a través de la expedición de la nueva Ley Orgánica de Presupuesto.

La forma como está operando actualmente el proceso presupuestal no permite una acción eficiente del Estado en la asignación y ejecución del gasto público. Las normas presupuestales en el país se aplican esencialmente para minimizar la posibilidad de peculados y no con el objeto de mejorar la asignación de los recursos, redistribuir el ingreso, procurar garantizar una estabilidad económica externa e interna, o disminuir los desequilibrios regionales. Si se tiene en cuenta que el sector público en su conjunto alcanzará en 1989 un nivel de inversión de \$950 mil millones, lo cual equivale aproximadamente al 40% de la inversión total que se realiza en el país, se hace evidente que para garantizar que esta inversión tenga el mayor impacto económico y social, era indispensable modificar no sólo la normatividad presupuestal, sino el espíritu que guía su aplicación.

2. Diagnóstico del actual proceso de programación y ejecución de la inversión pública

La reforma al estatuto, en lo concerniente a la inversión, gira en torno a la programación, actividad que lentamente ha ido desapareciendo del proceso presupuestal. Un presupuesto mal programado es, indudablemente, un presupuesto mal ejecutado en términos físicos y financieros y por ende, un presupuesto cuya ejecución es inútil de controlar.

Las razones fundamentales que explican la pérdida de importancia de la etapa de programación son: la falta de integración entre la programación macroeconómica y la elaboración del presupuesto; el proceso gradual de incorporación de los recursos al presupuesto; el tratamiento especial que se le otorgó a los recursos propios de los establecimientos públicos; el manejo de la Tesorería General de la República como simple entidad pagadora y el creciente uso de rentas de destinación específica.

A continuación se analizan cada una de las causantes de las deficiencias en la programación y por lo tanto de las fallas en todo el proceso presupuestal.

2.1 Inconsistencias entre programación macroeconómica y presupuestaria.

Es útil explicar como se ha venido realizando hasta ahora el proceso de programación, en términos puramente operativos, para demostrar como la ruta crítica del presupuesto desvirtúa cualquier posible lógica financiera y macroeconómica.

En primer lugar se elabora la cuota **CONPES 1/** de inversión, que solamente involucra aquella que realizará el Gobierno Central. Esta cuota, que en términos prácticos constituye el anteproyecto del Presupuesto General de la Nación, en ningún momento analiza lo concerniente a recursos propios de las entidades. Esto minimiza la validez del ejercicio de programación, ya que para el año 1988 las rentas propias constituyeron el 51.8% del total del presupuesto. No obstante esta magnitud, el Consejo Nacional de Política Económica nunca conoció ni su cuantía ni su distribución.

Con posterioridad a la presentación del presupuesto al Congreso, se elabora el programa de desembolsos de crédito externo. Este, refleja la política de endeudamiento y define los recursos de crédito externo con que contará el país para el financiamiento de los proyectos de inversión. Es decir, primero el gobierno define cual va a ser el monto de inversión para la siguiente vigencia, lo presenta a consideración del Congreso dentro de un esquema de presupuesto equilibrado y cuatro o cinco meses después analiza la viabilidad de financiar el presupuesto presentado. Este contrasentido es particularmente grave para los presupuestos de los años 1987 y 1988, cuando la casi totalidad del presupuesto de inversión del Gobierno Central, exceptuando las rentas de destinación específica y los recursos provenientes de la colocación de los bonos ley 21, provenían del crédito externo.

Finalmente, y después de haberse determinado el presupuesto nacional y el nivel de desembolsos, se elabora el Programa Macroeconómico (Plan Financiero en el contexto del nuevo estatuto), que tiene como función principal compatibilizar las políticas monetaria, cambiaria y fiscal. Esto evidentemente implica modificaciones fundamentales en los parámetros sobre los cuales se han realizado las dos primeras etapas del proceso, debilitando aún más el ejercicio de programación.

En conclusión, si realmente se desea revitalizar la política fiscal y no emplearla tan sólo como una variable de ajuste de las políticas monetaria y cambiaria, tal como ha ocurrido en los últimos años, el programa macroeconómico o financiero, por su visión integral, debe constituirse en la base tanto de la programación del presupuesto, como del programa anual de caja para cada organismo o entidad.

El proceso, tal como se sigue actualmente, permite que la cuota **CONPES** de inversión sobreestime las disponibilidades, al ser proyectada sin las limitaciones que imponen los escenarios cambiario y monetario. Como resultado del proceso de ajuste que se debe realizar con posterioridad, no sólo las apropiaciones difieren sustancialmente de la cuota establecida por el **CONPES** para las entidades, sino que los pagos que la Tesorería puede hacer en la respectiva vigencia, en todos los casos están por debajo del total de gastos de inversión autorizados, llegando incluso a no superar el 50% del total apropiado.

La pérdida de credibilidad que se desprende de esta suma de inconsistencias en la programación, ha repercutido en un notable deterioro en la calidad técnica de gran parte de las oficinas de planeación. El monto que éstas solicitan para cada proyecto no se estima con base en sus requerimientos reales, o en su capacidad de ejecución, sino en el monto probable que pueda girar la Tesorería, después de haber pasado por todos los recortes mencionados. La incertidumbre en la asignación de recursos, conduce a que la solicitud se realice sin criterios que determinen la prioridad de los proyectos, obteniéndose como resultado la asignación de recursos a proyectos que ni siquiera han sido desarrollados a nivel de prefactibilidad, mientras que proyectos que están próximos a su culminación quedan desfinanciados, incrementándose el lucro cesante, con sus consecuentes efectos sobre el aumento de los costos sociales y financieros.

2.2 Ineficiencias inherentes al rezago presupuestal y sus implicaciones sobre el manejo de la Tesorería.

A este deterioro de la fase de programación, se suma la ineficiencia que ocasionan los rezagos presupuestales (diferencia entre las apropiaciones de una vigencia y los pagos que contra éstas se efectúan durante la misma), que se han convertido en una enfermedad discretamente aceptada en el presupuesto del país. Los rezagos, que a nivel de proyectos específicos dependen de la discrecionalidad de la Dirección General de Presupuesto y la Tesorería General de la República, repercuten en la imposibilidad de elaborar un cronograma de contrataciones con cierto nivel de precisión y en la necesidad de estar complementando partidas a través de un mecanismo carente de toda ortodoxia, como es el de vigencias expiradas.

La ineficiencia no es inherente a la inversión pública, existen formas de alcanzar altos niveles de productividad en la provisión de bienes de consumo colectivo y de servicios que no serían rentables de proveer por parte del sector privado. Para lograr esto, se requiere seguir procedimientos financieros y administrativos similares a los que se emplean en la empresa privada. Un contratista para quien el momento en el que se le realizará el

pago por la obra ejecutada es completamente aleatorio, incrementará sus costos para cubrirse del riesgo que le genera esta modalidad de pago en su flujo de caja. Esto no es inherente al sector público, es inherente a un deplorable manejo de Tesorería.

La aleatoriedad en los pagos es la norma en la inversión que realiza el Gobierno Central. Se ha llegado a tal punto de deterioro que los contratistas venden sus cuentas de cobro, con descuento, en el mercado secundario, para garantizar el no quedarse ilíquidos por causa de los atrasos en los pagos. El descuento, no es, evidentemente, el contratista quien lo paga; es el gobierno, a través de sobrecostos. Este manejo financiero hace que la misma cantidad de recursos tenga un rendimiento considerablemente menor en términos físicos al que tendría en el sector privado, donde las tesorerías hace muchos años superaron la etapa de cajas pagadoras, para convertirse en entidades financieras, cuya función primordial es la de constituirse en una garantía de liquidez que permita minimizar los costos, mediante una mayor eficiencia en los pagos.

Adicionalmente, los rezagos, en un país con una inflación promedio superior al 20%, implican que en el momento en que se hacen los pagos, el valor de las apropiaciones se ha reducido en montos considerables, haciendo imposible cumplir las metas físicas o de prestación de servicios que, al menos en teoría, constituyeron la base para estimar la apropiación. Esta situación es particularmente grave en la medida en que a través de mecanismos carentes de cualquier ortodoxia, como son las fiducias o mediante convenios con otras entidades, que implican la pérdida del origen del recurso, se presentan múltiples casos en los que las entidades ejecutan físicamente el presupuesto dos y tres años después de haber sido realizada la apropiación correspondiente. Cabe entonces preguntarse, bajo esta forma de operación, ¿existe alguna posibilidad de efectuar un control presupuestal diferente al numérico legal?

Estos problemas son en primera instancia solucionables, bajo dos condiciones que pueden cumplirse en forma casi inmediata. Primero, adecuando a la Tesorería para que se constituya en una entidad financiera que capte recursos públicos y privados, para solucionar crisis transitorias de liquidez y segundo, tratando de que el presupuesto de gastos, tal como se hizo en el caso de los ingresos, gradualmente pase de causación a caja, minimizando de esta manera la existencia del rezago.

No obstante, es necesario recalcar que estas modificaciones, pese a ser necesarias e importantes, no pasan de ser operativas y no llegan a constituirse en solución para el gran problema que impide un manejo totalmente eficiente de la Tesorería: la insuficiencia de ahorro interno. En la medida en que la inversión pública se financie casi en su totalidad con recursos de crédito externo, cuyas fechas de desembolsos efectivos son altamente inciertas, el establecimiento de recursos puente no constituye en sí mismo garantía de un manejo financiero eficiente. Por esto, ha sido objetivo central de la Reforma al Estatuto Orgánico de Presupuesto, la creación de un espacio que permita una mayor productividad de la inversión, repercutiendo esto favorablemente, en el mediano plazo sobre la generación de ahorro interno.

2.3 La gradualidad en el proceso de incorporación de los recursos al presupuesto y la inequidad e ineficiencia inherente a las rentas de destinación específica

El Estatuto de Presupuesto vigente fue diseñado primero, para un sector público considerablemente más pequeño y segundo, para un país o con una alta capacidad de financiación de la inversión con ahorro interno o con un fácil acceso al mercado internacional de capitales. Fue diseñado, entonces, para unas condiciones radicalmente diferentes a las actuales y las previsibles en el corto y mediano plazo. Su aplicación, por lo tanto, no está permitiendo una eficiente gestión pública en lo concerniente a inversión.

El hecho de que en el presupuesto que se le presenta al Congreso, tan sólo pueden incorporarse los ingresos corrientes aforados y los recursos de crédito externo que hayan cumplido con todos los trámites de perfeccionamiento y legalización, tiene dos graves inconvenientes. Primero, ayuda a desvirtuar el proceso de programación, al hacerlo vulnerable a todo tipo de modificaciones a lo largo de la vigencia y segundo, constituye un excelente argumento de defensa para uno de los grandes males que afectan el proceso presupuestal: las rentas de destinación específica.

En razón a la imposibilidad de incorporar en el presupuesto básico los recursos de crédito externo que no hubieran sido contratados, en 1988, por ejemplo, hubo necesidad de llevar al Congreso de la República o al Consejo de Estado seis adicionales, cuya participación en el total del presupuesto de inversión fue del 60.9%

Estos créditos adicionales se acogen tan sólo en forma mínima a la programación de la cuota CONPES. Normalmente cada adicional responde a un "nuevo ejercicio de programación", cuya resultante son las necesidades prioritarias que las entidades han identificado en el último mes o trimestre. Esto implica que el presupuesto final, constituye, en esencia, la suma de múltiples pequeñas improvisaciones. A esto se le adiciona el hecho de que las improvisaciones son difíciles de ejecutar, dado que generalmente están a nivel de idea, es decir, no cuentan con diseños ni con evaluaciones.

Cabe anotar que la única forma de "ejecutar una idea" es financieramente. Se explican así los milagros del presupuesto colombiano, donde entidades que en el mes de agosto no habían obtenido acuerdos de obligaciones sino para el 20% de sus apropiaciones, tienen una ejecución del 100%, en términos de acuerdo de gastos, el 31 de diciembre. Es decir, las obras se contrataron, ejecutaron y recibieron, "a entera satisfacción", en un período de dos o tres meses. Extraña forma de eficiencia.

Al problema de la falta de programación, se suma el hecho de que cada adicional implica, en la medida en que no se sigue la distribución de recursos establecida en la cuota CONPES de inversión, una pugna entre sectores fuertes y débiles por los recursos disponibles. En este proceso generalmente resultan perdedores los sectores sociales, cuya organización y

capacidad de presión es menor a la de sectores como el eléctrico o el sector defensa, cuyos gastos, por diferentes motivos, son recurrentemente imprescindibles. Esto implica un deterioro en la credibilidad que los sectores débiles tienen respecto a la equidad con la que se distribuye el presupuesto y en la validez de realizar un esfuerzo en el proceso de programación. La pérdida de credibilidad se refleja en que todos los sectores, débiles o fuertes, vean las diferentes modalidades de rentas de destinación específica como única garantía de mantener su participación en las asignaciones presupuestales.

Se buscan entonces nuevas fuentes de ingreso, atadas a un gasto específico (casos recientes los del Instituto de Crédito Territorial y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar) o se intente lograr financiación con recursos de la Banca Multilateral, con lo cual se garantiza simultáneamente la asignación del desembolso y de la contrapartida, constituyéndose en el mediano plazo, en una renta de destinación encubierta. Esto es particularmente preocupante, en la medida en que los costos de estos créditos, en términos efectivos, son muy altos, por estar contratados en canasta de monedas y a tasas variables. Adicionalmente, los sectores sociales tienen una deficiente capacidad de ejecución, bajo las modalidades exigidas por la banca multilateral, lo cual implica un sobre costo en términos de comisiones de compromiso sobre saldos no desembolsados. En 1988 el monto pagado por concepto de estas comisiones ascendió a US\$100 millones, casi la mitad del presupuesto que el Gobierno Central le destinó al sector agrícola.

Finalmente, dentro del contexto de las rentas de destinación específica, es importante destacar que mientras ciertos sectores como el de Obras Públicas, o entidades como PROEXPO y el SENA inician la vigencia con la casi totalidad de los recursos asignados, sectores como salud, educación y agua potable, pueden fácilmente pasar el primer semestre del año sin contar siquiera con la autorización para iniciar contrataciones, ya que la mayoría de sus programas no cuentan con apropiaciones en el presupuesto básico. Es decir, mientras que PROEXPO cuenta con excesos de liquidez en su caja, el Ministerio de Salud debe parar los programas de vacunación de malaria, o las obras de construcción de acueductos deben suspenderse hasta tanto no se cuente con un recurso de libre asignación. Difícil imaginar un peor uso del concepto de Unidad de Caja; difícil imaginar una más ineficiente asignación de recursos.

3. Principales reformas presupuestales en lo concerniente a inversión

En esta tercera sección del artículo se describirán las principales reformas planteadas en el nuevo Estatuto Orgánico de Presupuesto, para solucionar los problemas anteriormente descritos. Es importante anotar que se hará énfasis en aquellas modificaciones cuyo objetivo es garantizar una mejor programación y una más eficiente ejecución del presupuesto. Las reformas correspondientes a la inclusión de nuevos ingresos, como son las utilidades de las empresas industriales y comerciales y los superávits de los establecimientos públicos, o reformas fundamentales para el control del presupuesto, como es la creación del Consejo Superior de Política Fiscal, se mencionarán tan sólo marginalmente, por la amplitud que requeriría su análisis.

3.1 Coherencia entre la programación macroeconómica y la programación presupuestal

Con el objeto de integrar el presupuesto a la programación macroeconómica convirtiéndolo en una variable endógena de la misma, se ha establecido el siguiente sistema:

Partiendo de la información de operaciones efectivas de caja, enviada por las entidades que manejan fondos públicos y tomando en consideración los requerimientos que en lo correspondiente a inversión y funcionamiento implique el cumplimiento de las metas establecidas en el Plan de Desarrollo, se proyectará la situación financiera del sector público para los dos años siguientes a los que se realiza el ejercicio. Con base en estos resultados y con los parámetros determinados para la política de endeudamiento interna y externa, se calcularán los requerimientos de financiación que implica el escenario fiscal. Dependiendo de las posibilidades de hacer efectivo este financiamiento y del impacto monetario que el tamaño y la composición del déficit conllevan, las metas de las entidades comenzarán a ser ajustadas a las posibilidades reales, hasta llegar a un escenario sano tanto en lo fiscal como en lo cambiario y lo monetario. Este escenario, constituirá el Plan Financiero.

Una vez aprobado el Plan Financiero por el Consejo Superior de Política Fiscal - CONFIS - este será presentado para su aprobación final al Consejo de Política Económica y Social - CONPES -, conjuntamente con el Programa de Finanzas Públicas, el Programa de Endeudamiento Externo y la Cuota de Inversión, constituyendo esta última la base para que los organismos y entidades presenten al Departamento Nacional de Planeación su proyecto de Plan Operativo Anual de Inversiones. Este último plan será sometido a consideración del CONPES y posteriormente incorporado por la Dirección General del Presupuesto al proyecto de ley que el Ministro de Hacienda presenta al Congreso.

La proyección del Plan Financiero para el año siguiente al que se realiza el ejercicio se emplean esencialmente para diseñar el programa mensualizado de caja (rentas propias y presupuesto nacional), acorde con el cronograma de ingreso de los recursos a la Tesorería y el escenario monetario previsto. Este ejercicio se hace primero en forma agregada y posteriormente, en concertación con las oficinas de planeación de los ministerios, se distribuye el cupo mensual de pagos entre organismos y entidades, acorde con los compromisos contractuales vigentes y aquellos que se adquirirán con los recursos apropiados para la siguiente vigencia.

Las proyecciones del Plan Financiero para el año subsiguiente, tienen como objetivo principal, en el contexto del presente análisis, fijar las cuotas de inversión para todos los organismos y entidades cuyos ingresos y gastos deben ser incorporados en el Presupuesto General de la Nación.

Esto requiere un nivel de detalle considerablemente mayor a aquel con el que se presenta el programa macroeconómico actual, ya que en el nuevo Plan las transferencias del Gobierno Central deben estar totalmente definidas en cuanto al objeto del gasto (inversión o funcionamiento) y al destinatario final. Dado que es imposible, en el corto plazo, la eliminación total del rezago presupuestal, particularmente en la medida en que el porcentaje de apropiaciones contra las que pueda girar desde comienzos de año sea bajo, es necesario tomar en consideración el rezago deseado, en el cálculo de la cuota de inversión.

El Plan Financiero y los programas anexos deben ser presentados al CONPES antes de finalizar el año, de tal manera que sea posible para el CONFIS concertar el programa anual de caja y que se pueda informar a las entidades la cuota global de inversión que les ha sido asignada. De esta forma, las entidades contarán con cinco meses para concertar con el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación, la definición del Plan Operativo Anual de Inversión. Los proyectos a ser incluidos en este plan deben haber sido previamente incorporados, evaluados y aprobados por el Banco Nacional de Proyectos de Inversión Pública, que será coordinado por el D.N.P y cuyo funcionamiento detallado será explicado más adelante en el presente artículo.

Este nuevo procedimiento de programación presupuestal implica un compromiso de todas aquellas entidades que participen en su elaboración y ejecución. El D.N.P. se compromete a apropiarse lo incluido en el Plan Operativo Anual de Inversiones; la Dirección General del Presupuesto se compromete a otorgar los acuerdos de gastos correspondientes; la Tesorería General de la República se compromete a pagar lo que se acuerde; las entidades ejecutoras se comprometen a cumplir tanto las metas físicas establecidas en el Banco Nacional de Proyectos, como las financieras definidas en el Programa Anual de Caja. Cobra así sentido el establecer metas a los ejecutores del gasto, ya que se les está dando toda la viabilidad financiera para que las cumplan. De esta manera, se podrá pasar finalmente del ejercicio del control numérico legal a un control real de gestión.

3.2 El presupuesto básico y el complementario como mecanismo de minimización de créditos adicionales

Adicional a la integración del presupuesto en el Plan Financiero, el nuevo estatuto elimina casi por completo el otro impedimento que desvirtuaba el ejercicio de programación: los créditos adicionales.

La nueva normatividad permite incorporar en el presupuesto todos los créditos internos y externos que no sobrepasen el cupo autorizado por el Congreso, sin necesidad de que éstos hayan sido previamente perfeccionados y legalizados. En la medida en que los requerimientos de financiamiento sobrepasan este cupo, el gobierno, en forma simultánea a la presentación del presupuesto, solicitará un cupo adicional de endeudamiento para financiar lo que se ha denominado el presupuesto complementario. Esto implica que el presupuesto se presenta casi en su totalidad al Congreso y para su modificación se requiere de ley o de decreto.

Desde una perspectiva puramente operativa, las nuevas normas permiten disminuir los trámites de incorporación de recursos, que fácilmente podían tomar dos o tres meses, por lo cual eran frecuentes las situaciones en que en forma simultánea la Tesorería contaba con enormes excedentes de liquidez, mientras que múltiples programas se hallaban desfinanciados por carencia de apropiaciones.

Sumado a la agilización de la incorporación de los recursos, el esquema de presentación integral del presupuesto elimina la improvisación que caracteriza los adicionales y, dado que esto rige tanto para los recursos del presupuesto nacional como para las rentas propias, elimina esa infinita autonomía que tenían las entidades que contaban con este tipo de recursos. Tanto el Plan Operativo Anual de Inversiones (equivalente parcial a la Cuota CONPES de Inversión), como el presupuesto que se presenta al Congreso con rentas propias, requerirán de una precisión que hacía mucho tiempo habían dejado de tener.

La crítica más frecuente que se le hace a estas reformas, es que mientras los países desarrollados avanzan rápidamente hacia una disminución del control absoluto del nivel central, Colombia va en dirección contraria al restringir la autonomía que permitían las anteriores normas presupuestales y restarle flexibilidad al proceso presupuestal. Esto no es válido, dado que las nuevas normas no sólo son más ágiles por la forma en que se incorporan los recursos y por la eliminación del acuerdo de obligaciones, aún con el riesgo de hacer más difícil el control del déficit, sino también más flexibles, ya que el presupuesto tan sólo tiene fuerza de ley hasta el nivel de subprograma, facilitando las modificaciones al nivel de proyectos que es donde puede fallar la programación. En resumen, se le está restando toda la improvisación al presupuesto y se le está dotando del nivel de flexibilidad que puede requerir un buen ejercicio de programación.

Este esfuerzo, en términos de las entidades y los ministerios, se ve ampliamente recompensado en la medida en que los proyectos que los Comités Sectoriales de Inversión (D.N.P., D.G.P. y la Oficina de Planeación del Ministerio), definen como sujetos de inclusión en el Plan Operativo Anual de Inversiones, serán incorporados en la Ley y dado que ésta es compatible con la programación de caja, se está garantizando que los proyectos cuenten con la financiación requerida.

Es de fundamental importancia resaltar el hecho de que todo este nuevo ordenamiento desvirtúa uno de los argumentos que con frecuencia se presenta a favor de las rentas de destinación específica. Se aduce que la incertidumbre que genera la apropiación de los recursos a lo largo de los múltiples adicionales que se realizan durante una vigencia fiscal y la urgencia que reviste la ejecución de ciertos gastos, justifica que se inflexibilice el presupuesto a través de la creación de rentas atadas a programas específicos, ya que de esa manera se garantiza su financiamiento desde el presupuesto inicial. La determinación de prioridades que llevan consigo las rentas con destinación específica, que puede no ser la más adecuada en términos de su

impacto económico y social, se reevalúa a la luz del nuevo esquema de elaboración del presupuesto, ya que éste permite incluir desde un principio la totalidad de los proyectos que hacen parte del Plan Operativo Anual de Inversiones.

Se desvirtúa igualmente el argumento respecto a la vulnerabilidad que tienen ciertos sectores de verse desplazados por otros sectores con mayor capacidad de presión coyuntural. Esto era válido cuando cada adicional implicaba una pugna por los recursos disponibles, haciendo caso omiso de la programación; no lo es, cuando el presupuesto se presenta y analiza integralmente, tal como ocurrirá bajo las nuevas normas presupuestales.

4. El Banco Nacional de Proyectos de Inversión y su operación

Este inmenso esfuerzo que se ha hecho para que el ejercicio de programación de la inversión recupere el espacio perdido, tan sólo cobra sentido si se dota al proceso presupuestal de una herramienta eficiente que provea las bases no sólo para programar, sino también para llevar a cabo las labores de seguimiento y control. Esta herramienta, que debe integrar las distintas instancias que participan en las etapas de preparación, presentación y ejecución del presupuesto, es el Banco Nacional de Proyectos de Inversión, cuyos fundamentos entrarán a ser explicados a continuación.

Un Banco Nacional de Proyectos de Inversión - BNP - es un sistema de información que permite, mediante el uso de criterios técnicos, definir los requisitos para la realización de proyectos de inversión y adelantar un seguimiento sistemático de los proyectos en desarrollo. El Banco constituye una poderosa herramienta para la planificación de la inversión, al hacer explícita la relación entre prioridades y recursos.

El sistema registra la información más importante del proyecto en cada una de las etapas de su ciclo de vida. A medida que el proyecto pasa de una etapa a otra, se registra en el BNP la información pertinente, manteniéndose así un completo y actualizado registro de cada proyecto, lo cual permite adoptar en forma oportuna medidas correctivas y adecuar el diseño de nuevos proyectos o programas, conforme a las experiencias obtenidas.

La cantidad de información va en aumento a medida que el proyecto progresa a lo largo de su ciclo de vida. En las etapas de idea, perfil, prefactibilidad, factibilidad y diseño, la información registrada será aquella que permita conocer las principales características del proyecto y algunos indicadores necesarios para la determinación de su nivel de prioridad y para la toma de decisiones respecto al paso a la etapa siguiente. Durante el proceso de ejecución, la información registrada comprenderá la relativa a las variables necesarias para la realización del control físico y financiero del avance de las obras.

En el caso colombiano, los objetivos principales para el montaje de un Banco de Proyectos son:

- Homogenizar los criterios de acceso a la financiación con recursos del Presupuesto General de la Nación.
- Servir de instrumento para la asignación eficiente de los recursos de inversión pública.
- Permitir una mayor integración de los procesos de planificación y de asignación de recursos.
- Permitir el dimensionamiento de las demandas potenciales y efectivas de los recursos para inversión en los diferentes niveles y sectores de la administración.
- Servir como instrumento de seguimiento y control físico y financiero, de los proyectos de inversión pública.
- Coordinar los presupuestos de inversión de las entidades del orden sectorial con la inversión de los entes territoriales.
- Apoyar la toma de decisiones de inversión, principalmente en las entidades sectoriales y territoriales con menor capacidad de gestión.

Para lograr los anteriores objetivos se hace necesario desarrollar las siguientes tareas:

- Diseñar las metodologías para la identificación de proyectos, su formulación y evaluación a nivel de perfil, su jerarquización y su seguimiento y control.
- Establecer los procedimientos que aseguren un flujo confiable y oportuno de información sobre inversión pública al BNP.
- Definir responsabilidades institucionales con respecto a la operación y administración del BNP.
- Diseñar y desarrollar las bases de datos y programas requeridos para la operación del BNP en los distintos niveles territoriales y en el nivel nacional.
- Calcular o actualizar los precios sociales de los factores básicos difundiendo entre las instituciones públicas que deben realizar evaluación de proyectos.
- Desarrollar un amplio programa de capacitación de los funcionarios de entidades territoriales y nacionales que tendrán que participar directa o indirectamente en la operación del BNP.

El BNP será coordinado por el Departamento Nacional de Planeación, en tanto que la Dirección General del Presupuesto del Ministerio de Hacienda, las oficinas de planeación de los ministerios, las entidades en su nivel central y regional, los consejos regionales de planificación y las oficinas de planeación de los departamentos y los municipios serán los encargados de alimentar el BNP.

Su operación ha sido concebida de la siguiente manera:

El Departamento Nacional de Planeación en el plazo de un año a partir de la sanción de la ley del estatuto de presupuesto establecerá el tipo de información requerida y las entidades responsables de su procesamiento y envío. Igualmente, determinará los precios sombra que se utilizarán como

parámetros en la evaluación social y desarrollará las metodologías e índices de medición relativos a los proyectos típicos de cada sector. La información referente a los parámetros necesarios para la evaluación y seguimiento será enviada por parte del D.N.P., anualmente, a las entidades responsables de mantener actualizada la información del BNP.

Para la inclusión de un proyecto en el BNP, a nivel de idea, prefactibilidad o factibilidad, éste debe ser enviado por las Oficinas de Planeación de los Ministerios a los Consejos Regionales de Planificación a las Unidades Sectoriales del DNP, evaluado según los procedimientos que para el efecto se hayan establecido, previa identificación de las posibles fuentes de financiación. Si el Departamento Nacional de Planeación considera que la información recibida es suficiente y la evaluación correcta, registra el proyecto en el BNP, lo cual automáticamente lo convierte en sujeto de inclusión en el Plan Operativo Anual de Inversiones, previa aprobación de los Comités Sectoriales de Inversión.

La razón que orienta la decisión de canalizar toda la información a través de los ministerios y los CORPES, es la de fortalecer su capacidad de planificación y de integración a nivel sectorial y territorial. En los últimos años las oficinas de planeación han sufrido un preocupante debilitamiento, quedándose los sectores sin planeación alguna o siendo esta función ejercida por las entidades ejecutoras, de tal forma que se ha perdido la visión de conjunto.

En el nivel territorial se busca fortalecer los CORPES para lograr una mayor integración entre el nivel central de las entidades, el Departamento Nacional de Planeación y las oficinas de planeación de los departamentos y municipios. Por ser una instancia de carácter supraregional, se considera que ésta es la única forma de darle coherencia a los presupuestos de los diferentes niveles, garantizando la operación del esquema de cofinanciación, cuyo objetivo es el de "apalancar" los recursos destinados a inversión por parte de los municipios. Para facilitar esta labor, el DNP tendrá un delegado en cada departamento, encargado de apoyar a los municipios en la presentación y evaluación de proyectos susceptibles de ser cofinanciados, así como de efectuar su seguimiento y evaluación.

La información de ejecución física y financiera de aquellos proyectos que hayan recibido aportes de presupuesto deberá ser ingresada al BNP por las oficinas de planeación de los ministerios, a quienes les será enviada la información por parte de las entidades ejecutoras adscritas o vinculadas. Para ello, se tendrá en cuenta el nivel de avance físico del proyecto, discriminado por cada uno de los componentes establecidos en el momento de su registro en el BNP, el cual se comparará con las metas que fueron establecidas al haber sido aprobada su inclusión en el Plan Operativo Anual de Inversiones.

La información relativa a la ejecución financiera será enviada mensualmente al DNP por la Dirección General del Presupuesto del Ministerio de Hacienda, tanto en lo que se refiere a presupuesto nacional como a

recursos propios de las entidades. Esta información, que deberá estar detallada para cada uno de los proyectos a nivel de acuerdos y pagos realizados, se comparará con lo establecido en el programa mensualizado de caja.

Con base en la información física y financiera, se diseñarán indicadores de gestión, que permitirán medir la eficiencia de los ordenadores del gasto, en materia de agilidad en el uso de los recursos y de rendimiento de los mismos en términos físicos. Esto pese a su sencillez, constituye un gran avance, dado que una de las mayores limitaciones del actual proceso presupuestal colombiano es que carece de metas; las apropiaciones no están atadas a un nivel de servicio, ni a un volumen de obra.

Un presupuesto que establezca metas de productividad, de tal manera que puedan ser medidas a lo largo de su ejecución, es la mejor garantía no sólo de que se maximicen en términos sociales los rendimientos de los recursos, sino de inducir una mayor generación de ahorro interno a través de los rendimientos que genere la inversión. Esto debe traducirse en la reducción de la tendencia estructural al incremento en el déficit fiscal y en la posibilidad de financiar la inversión a costos considerablemente inferiores a los actuales.

El Banco tendrá dos tipos de usuarios, los indirectos y los directos. Los usuarios indirectos serán aquellas entidades que sin tener acceso a modificar las bases de datos, suministrarán la información que se requiere para su funcionamiento y obtendrán la información del Banco de Proyectos en forma de listados o informes. Los usuarios directos serán aquellas instituciones que podrán modificar las bases de datos, en aquellos aspectos en los que constituyen fuente primaria de información.

La información respecto a las características de los proyectos y su ejecución física sólo podrá ser ingresada y modificada por las oficinas de planeación de los ministerios, en tanto que la información financiera será responsabilidad de la Dirección General de Presupuesto. El concepto final respecto a la autorización para registrar un proyecto en el BNP y para incluirlo en el Plan Operativo Anual de Inversiones, será competencia exclusiva del Departamento Nacional de Planeación, a pesar de que a su determinación aporten elementos de juicio los Comités Sectoriales de Inversión.

No obstante que la elaboración de las metodologías para la operación de un Banco de Proyectos es sencilla, se hace indispensable un gran esfuerzo por parte de todos los organismos y entidades, en términos de adoptar los criterios establecidos por el BNP en el proceso de formulación de proyectos; de garantizar el flujo de información requerido y de capacitar los funcionarios, de manera que se posibilite su correcta operación y se constituye el BNP en el elemento para introducir los cambios radicales que requieren los procesos de programación y control.

En la fase de programación, la información contenida en el BNP le permitirá a las diferentes entidades establecer los niveles de avance de cada uno de los proyectos y los problemas que se han presentado en su ejecución.

Sobre esta base, se determinarán las prioridades a nivel de cada sector y región, introduciendo un cambio sustancial respecto al proceso que se observa actualmente, donde el desconocimiento respecto a la situación de los proyectos permite la apertura de obras con beneficios marginales bajos, en tanto que obras que se encuentran en un avanzado estado quedan desfinanciadas, con el consecuente lucro cesante que caracteriza al sector público.

Otro avance del BNP, al sentar las bases para la elaboración del presupuesto por programas, es el abolir la dicotomía entre presupuesto de inversión y presupuesto de funcionamiento. El problema que se ha venido presentando hasta ahora no radica tanto en la separación de responsabilidades en la programación del presupuesto de inversión y funcionamiento entre el D.N.P. y el Ministerio de Hacienda, sino en la no consideración de los costos operativos, cada vez que se va a iniciar un nuevo proyecto de inversión y en la carencia de mecanismos de desmonte o traslado de los gastos de funcionamiento asociados a proyectos de duración limitada. Este hecho ha conducido no sólo a un crecimiento excesivo de los gastos corrientes, sino también a que dentro del presupuesto de inversión se consideren gastos que por su característica corresponden estrictamente a funcionamiento desfigurando el concepto de formación bruta de capital fijo y sobreestimando los niveles reales de inversión del sector público.

La existencia de Comités Sectoriales para la conformación del Plan Operativo Anual de Inversiones, así como la operación de los Comités Funcionales, donde tendrán asiento funcionarios del Ministerio de Hacienda y del Departamento Nacional de Planeación y el continuo seguimiento de los proyectos, a través del BNP, permitirá eliminar esta costosa descordinación y la errada concepción respecto a la existencia de dos presupuestos.

Finalmente, cabe destacar el apoyo que constituye el BNP para el proceso de descentralización, al permitir la incorporación de las regiones como verdaderos participantes en la asignación de los recursos.

Hasta el momento no ha sido posible introducir la instancia regional en el proceso de asignación de recursos, a pesar de que a los departamentos y a los Consejos Regionales de Planificación se les otorgó la posibilidad legal de intervenir. Esto se explica por la ausencia de canales de comunicación entre el nivel central y el territorial y por la carencia de capacitación, que en materia presupuestal se presenta en las regiones. Por esta razón, tanto el Departamento Nacional de Planeación como el Ministerio de Hacienda, tan sólo han considerado a los Ministerios y a las entidades del nivel central como fuentes primarias para la programación del presupuesto.

Esta forma de operar es completamente contraria a la política de descentralización, ya que desconoce la mayor capacidad que tienen las regiones, departamentos y municipios, no sólo de identificar sus necesidades, sino también de ejercer una estricta interventoría sobre la ejecución del presupuesto. Esto es evidente, ya que son los entes territoriales los directamente afectados, tanto por las malas decisiones en la asignación, como por la ineficiencia en la ejecución.

El BNP hace posible eliminar el sesgo que se introduce a través de una programación centralizada, con énfasis en un criterio puramente sectorial. Primero, permite que los proyectos que buscan financiación puedan ser propuestos al DNP, tanto por las instancias sectoriales, como por las instancias regionales, para que éste determine si las propuestas cumplen con las condiciones preestablecidas para ser registradas en el DNP y por lo tanto, para ser sujetos de inclusión en el Plan Operativo Anual de Inversión.

Segundo, las regiones, a través de los **CORPES**, tomarán parte en los comités sectoriales encargados de adoptar la decisión final respecto a los proyectos a incluirse en el Plan de Inversiones. Se garantiza así la calidad en la selección, ya que no sólo contará el BNP con un número de proyectos ampliamente mayor al financiable, sino que las distintas instancias que los han propuesto tendrán que sustentar su nivel de prioridad. En la actualidad, los proyectos propuestos por las entidades se incluyen automáticamente, ya que no existen mecanismos para tomar en consideración las necesidades regionales ni para determinar el impacto que han tenido los proyectos en curso y la eficiencia con que han sido realizados.

Tercero, el nivel de seguimiento que posibilitará el BNP en lo concerniente a aspectos financieros, físico y de gestión, permitirá a las entidades territoriales llevar un mayor control de las partidas asignadas a sus áreas de jurisdicción. Así, las regiones podrán ejercer una presión con visos más técnicos que la que se observa actualmente en el Congreso, ya que ésta no se verá reducida a la inclusión de una partida en el presupuesto, sino que se ejercerá un seguimiento a lo largo de todo el proceso de ejecución presupuestal, para garantizar que la partida se convierta en un servicio prestado o en un volumen de obra física realizada.

NOTAS

1/ **CONPES:** Consejo Nacional de Política Económica y Social.

EL ENFOQUE DE LA NUEVA POLITICA PRESUPUESTARIA EN COLOMBIA

Edgar Ortegón *

* Coordinador, Area de Programas de Asesoría del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)

Documento presentado al Seminario sobre "Gestión del Gasto Público y Programación de Inversiones." (ILPES.6).

INTRODUCCION

Colombia ha establecido recientemente un Nuevo Estatuto Presupuestario. Este pretende corregir algunas de las deficiencias del anterior Estatuto e introducir modificaciones sustantivas a fin de convertir al presupuesto en pieza fundamental de la programación macroeconómica y en herramienta clave para armonizar el presupuesto con la programación de inversiones.

Las reflexiones siguientes están encaminadas a servir de pauta para orientar las discusiones y no constituyen por lo tanto un análisis detallado de su estructura legal y características normativas. Simplemente se mencionan varias deficiencias de carácter general del antiguo estatuto y se señalan algunos avances. En especial, se destaca la forma de vincular el presupuesto con la programación de inversiones y el papel que cumple en dicho vínculo el Banco Nacional de Proyectos. Instrumento también recientemente establecido por el Gobierno Nacional para apoyar la política de descentralización, elevar la eficiencia de la inversión pública y colaborar con los municipios en la preparación de sus planes de inversión.

A. LIMITACIONES DEL ANTIGUO ESTATUTO

Sin que constituya una referencia exclusiva al caso de Colombia, creemos oportuno señalar algunas de las condiciones más notorias que se observan en las técnicas del presupuesto público. Tanto en los llamados sistemas planificados de presupuesto por programa, donde existe un avance por identificar los objetivos, resultados y costos del programa en varios años, como en el caso del presupuesto exploratorio, donde se aspira a conocer mediante un modelo integral las inter-relaciones del presupuesto con el resto de la economía, las restricciones que a continuación se señalan son válidas para la mayoría de los países de América Latina.

La modernización del sistema presupuestario actual no es una tarea fácil. Sobre él descansa una legislación complicada que dificulta la toma de decisiones, enfatiza el control central, soslaya las tareas de seguimiento y reduce la capacidad de participación de las unidades ejecutoras de proyectos. Todo lo anterior forma parte de la amplia discusión sobre el papel del Estado, la urgencia de modernizar la administración pública y alcanzar simultáneamente niveles superiores de descentralización y armonización de las finanzas gubernamentales.

Varias son las dificultades que el Nuevo Estatuto Presupuestario pretende solucionar. Sin embargo, conviene aclarar que este Estatuto fue básicamente preparado para corregir los vacíos del anterior Estatuto Orgánico de Presupuesto Decreto 294 de 1973. Por lo tanto, no puede ser interpretado como la normativa prototipo para armonizar las finanzas intergubernamentales acorde con la política de descentralización, ni tampoco como la solución ideal a los problemas presupuestarios de los distintos niveles de la administración pública. Sin embargo, el Nuevo Estatuto constituye un avance

innegable al pretender hacer del Presupuesto un instrumento de compatibilidad entre la política fiscal, monetaria y cambiaria. Además, para el propósito de vincular presupuesto con programación de inversiones, su promulgación es un acierto.

a) Divorcio Técnico e Institucional entre Programación de Inversiones y Programación Presupuestaria

La falta de coordinación entre los planes de desarrollo y el presupuesto es frecuentemente señalada como una de las causas que afectan el eficaz desempeño de la planificación en la región. Específicamente esta falta de coordinación se focaliza en la forma como se prepara y ejecuta tanto el programa de inversiones como el presupuesto. De una parte, la selección y evaluación de los proyectos que han de conformar el plan de inversiones no siempre constituye una tarea rigurosa dentro de los lineamientos metodológicos del ciclo de los proyectos. De otra parte, el presupuesto elaborado en los Ministerios de Finanzas constituye un ejercicio independiente, y con dinámica propia donde la asignación no responde a criterios de prioridad en consonancia con los objetivos nacionales, sectoriales y regionales.

Dicho divorcio se traduce en la práctica para las oficinas de planificación, en un esfuerzo estéril por reasignar el gasto público y para los Ministerios de Finanzas en una dificultad para convertir al presupuesto en un instrumento vital para promover el desarrollo en armonía con las políticas macroeconómicas.

b) Separación no funcional del gasto público: se planea la inversión y se administra el funcionamiento

En Colombia y probablemente en la mayoría de los países de la región, la estructura de los gastos del Gobierno Central refleja claramente la forma como se asignan los recursos y explica de igual manera las dificultades para reorientar el gasto público. De acuerdo a información de la Contraloría General de la República para el año de 1988 los gastos se distribuyeron así: para funcionamiento el 53.7%; para servicios de la deuda el 22.0%; para inversión el 23.7% y para aportes regionales el 0.6%. Como se puede ver, los gastos de inversión representan un porcentaje muy bajo frente a los de funcionamiento y podrían ser decrecientes si se considera las dificultades para cumplir con el servicio de la deuda. Esta estructura señala además que todo el esfuerzo de la planeación se dedica a programar una parte muy pequeña del presupuesto mientras que se mantiene un gasto sobre el cual poco se sabe y con el agravante que las nuevas inversiones requieren para su eficaz operación un componente muy importante de funcionamiento. De igual manera, si el propósito del gasto es corregir los desequilibrios regionales, sectoriales o sociales, el margen de maniobra para reasignar la inversión pública es bastante limitado.

En otras palabras, se dedica una gran atención a planificar la inversión cuando sobre el grueso del gasto público poco sabemos.

c) Planeación global y presupuestación institucional

En principio las oficinas de planificación establecen el marco macroeconómico global destinado a alcanzar el equilibrio interno y externo de los principales agregados. Sin embargo, la presupuestación se hace por instituciones, con lo cual se pierde la orientación global de la economía y el presupuesto se pulveriza mediante una excesiva desagregación para atender el funcionamiento de las diversas instituciones del aparato estatal. Esto trae aparejado dos problemas concomitantes. De un lado, la inflexibilidad y el alto costo burocrático para introducir modificaciones en la asignación presupuestal y de otro lado, la programación de inversiones queda limitada a un ejercicio correctivo de ajuste de corto plazo sin la adecuada estabilidad que requieren determinadas inversiones en el mediano y largo plazo como son las de carácter social.

d) Carencia de evaluación, seguimiento y control

La falta de procedimientos y sistemas de evaluación y seguimiento tanto para la inversión pública como para la asignación del presupuesto es uno de los problemas que continúan impidiendo elevar la eficiencia del gasto público. Pocos son los países que cuentan con sistemas adecuados para evaluar y controlar la ejecución y operación de la inversión. Una vez finalizada la fase de preinversión, las etapas de ejecución, puesta en marcha y operación son descuidadas y por lo tanto es imposible conocer los beneficios alcanzados o las desviaciones con relación a las metas establecidas. El seguimiento físico-financiero de los proyectos para conocer el avance de las obras es aún uno de los vacíos de los Sistemas Nacionales de Programación de Inversiones. Sin estos procedimientos los esfuerzos de la preinversión se discontinúan y el impacto de la inversión no se puede estimar. Desde el punto de vista del presupuesto, el seguimiento primordialmente se basa en procedimientos jurídico-contables y formales de carácter administrativo con un alto centralismo. Todo esto con el agravante de reducir la flexibilidad de las agencias ejecutoras de proyectos y los organismos encargados del desarrollo regional y sectorial.

e) Restricciones en la universalidad y cobertura del presupuesto

Dependiendo de la cobertura del presupuesto, el manejo y control de las instituciones públicas que perciben ingresos y realizan inversiones directas, respaldará al esquema de la política macroeconómica. De lo contrario, será muy difícil utilizar la política fiscal como instrumento de estabilización cuando no existe un presupuesto consolidado del sector público.

Además, el presupuesto como instrumento de ajuste pierde capacidad correctiva cuando gran parte de los gastos de inversión son administrados por instituciones autónomas o de carácter descentralizado que en algunos casos pueden tener más preponderancia que todo el presupuesto del Sector Central.

f) El ciclo perverso de la inversión y el presupuesto

La vulnerabilidad de las economías de América Latina y el Caribe a las fluctuaciones del comercio internacional de sus productos básicos genera situaciones de crisis y bonanza que inciden directamente sobre las finanzas gubernamentales. El ciclo perverso en cuestión, desde el punto de vista del presupuesto, se manifiesta así: cuando el fisco percibe nuevos ingresos ocasionales existe la tendencia a financiar nuevos proyectos y así a establecer gastos permanentes sobre ingresos temporales generando una tendencia al déficit estructural, con el agravante de que en dichos períodos las presiones por disminuir impuestos es mayor. A la inversa, en época de crisis los gastos de inversión se recortan, continúan casi inalterables los de funcionamiento y los impuestos tienden a aumentar. Aquí caben dos observaciones. Primero, se rompe la dependencia que debe existir entre impuesto y gasto por cuanto se genera un gasto que va a permanecer en el tiempo frente a una imposición transitoria. Segundo, en esas condiciones la política fiscal, como componente básico de la política macroeconómica, introduce en una visión de mediano y largo plazo distorsiones adicionales al no existir una correspondencia estable entre los impuestos y los gastos del sector público.

Por el lado de la inversión, el ciclo perverso se refleja en ambas situaciones. Cuando se experimenta holgura fiscal las inversiones tienden a aumentar y se aprueban proyectos en forma indiscriminada y sin una rigurosa evaluación. Por lo tanto, no siempre se aprueban los de mayor prioridad. Por el contrario, cuando los recursos escasean o los ajustes son necesarios la inversión se recorta y los proyectos se eliminan o se reducen sin que tampoco exista un criterio para decidir cuáles son menos prioritarios que otros.

g) Los riesgos de la programación frente a las presiones la coyuntura

El manejo de la coyuntura económica y la compatibilización de las políticas en el corto, mediano y largo plazo conlleva repercusiones directas sobre la política presupuestaria y la programación del gasto. Por lo regular, ante situaciones imprevistas de ajuste coyuntural el recorte de los gastos se realiza con menoscabo de las prioridades y de la programación de desembolsos establecida. Frente a esta situación se ha optado por un sistema extremo que consiste en programar el presupuesto con base en las llamadas rentas con destino específico. Aunque este sistema constituya una salvaguardia de ciertos programas, en el fondo, también representa una inflexibilidad que se agudiza en situaciones de política coyuntural. De igual manera, ante los periódicos rebrotes de carácter inflacionario no existe un marco apropiado que permita prever con cierta anticipación la forma de revisar el presupuesto para hacerlo compatible con los cambios en la política monetaria y fiscal. Esto se deriva de la carencia de un esquema macroeconómico que permita visualizar las diferentes inter-relaciones y el impacto que las mismas tendrían sobre el presupuesto. Además, el lento y

complicado proceso administrativo y legal para reformar el presupuesto dificulta el manejo de la coyuntura y por lo tanto, de la toma de decisiones con oportunidad.

La inflexibilidad anotada del presupuesto para responder a los ajustes de la coyuntura son explicados en un trabajo reciente mediante la idea de "Pérdida de credibilidad" por parte de las instituciones respecto a la equidad con que se reparte el presupuesto y la validez del esfuerzo de programación. Como respuesta, las entidades preferirían el sistema de rentas de destinación específica y así acceder en forma estable al reparto de los recursos presupuestales.

B. RASCOS BASICOS DEL NUEVO ESTATUTO ORGANICO DEL PRESUPUESTO

La experiencia de Colombia con la nueva Ley Orgánica del Presupuesto Nacional contiene innovaciones de gran trascendencia para el proceso de planificación y el proceso presupuestal. El intento por hacer del presupuesto uno de los pilares básicos de la programación macroeconómica amerita comentar algunos de los artículos principales contemplados en la Ley.

a) Cobertura del Nuevo Estatuto

El marco del Presupuesto comprende dos niveles: El primero cubre las tres ramas del poder público, el ministerio público, la Contraloría General de la República, la registraduría nacional y los establecimientos públicos nacionales. Un segundo nivel, incluye la fijación de metas financieras a todo el sector público y la distribución de utilidades de las empresas estatales, tanto comerciales como industriales. Dos comentarios cabría hacer en este punto. Por un lado se avanza significativamente por lograr el objetivo de contar con un presupuesto consolidado. Sin embargo, dependiendo de la autonomía que se le otorgue a las empresas comerciales e industriales el presupuesto podría ser una cortapisa a la política de descentralización y al propósito de elevar la eficiencia del Estado. El uso sistemático de las utilidades de las empresas para financiar el presupuesto del Sector Central puede ser un estímulo a la ineficiencia o una forma de dependencia aventurada. Un análisis más profundo de la reglamentación podría dilucidar los peligros de la Ley. El autofinanciamiento y la capitalización de las empresas podrían verse afectadas con el uso de las ganancias por parte de la autoridad central.

b) El Sistema Presupuestal

Este artículo es uno de los de mayor interés para la planificación. El Sistema lo comprende un plan financiero a dos o más años de plazo, un plan operativo anual de inversiones y el presupuesto anual.

En cierta medida lo que el Estatuto establece es el principio básico de la planificación como herramienta para la asignación de los recursos y la compatibilización de los planes de desarrollo con los planes de inversión en el corto, mediano y largo plazo. Al menos en la Ley, la tan anhelada coordinación entre inversión y presupuesto quedó cabalmente recogida.

El plan financiero obliga a programar los gastos e ingresos en armonía con las políticas cambiaria y monetaria y el plan anual de inversiones a seleccionar aquellos proyectos de mayor prioridad en concordancia con los objetivos nacionales, sectoriales y regionales.

c) Los nueve principios centrales consagrados en el sistema presupuestal

Uno de los aspectos más novedosos del Nuevo Estatuto presupuestario radica en la promulgación de ocho principios dentro de los cuales se enmarca el papel del presupuesto y sus relaciones principales con la política económica y la programación global.

i) Principio de planificación

Este principio pretende armonizar el presupuesto con los planes de corto, mediano y largo plazo. "En consecuencia, para su elaboración se tomarán en cuenta los objetivos de los planes y programas de desarrollo económico y social, el plan financiero y el plan operativo anual de inversiones, y la evaluación que de éstos se lleve a cabo conforme a las disposiciones consagradas en el presente estatuto".

Como se puede ver, se busca ante todo establecer un principio de concreción presupuestal en el sentido de que los objetivos y prioridades del plan se concreten en asignación presupuestal, las asignaciones en programas y estas últimas en contratos de ejecución.

Para las tareas de evaluación y preparación del plan de inversiones el Gobierno pondrá en marcha el Banco Nacional de Proyectos como instrumento clave para sistematizar el ciclo de los proyectos y facilitar los propósitos de la descentralización.

ii) Principio de anualidad

Establece que el año fiscal comienza el 1o. de enero y termina el 31 de diciembre y además que no se permitirán compromisos fiscales utilizando para ello las apropiaciones del año que termina.

iii) Principio de universalidad

Mediante este principio figurarán como ingresos todas las rentas corrientes o de capital de todas las entidades de la administración central y descentralizada. Es decir, tanto del sector público financiero como no financiero.

iv) Principio de unidad de caja

La totalidad de los recaudos del Estado serán utilizados para cubrir las apropiaciones contempladas en el presupuesto de la Nación. Mediante esta disposición quedan incluidos el superávit de las empresas

estatales y los rendimientos financieros. Sólo se excluyen las entidades de previsión y seguridad social (pago de las prestaciones sociales).

v) Principio de programación integral

El propósito de este principio es obligar a que los programas de inversión contemplen explícitamente los compromisos de funcionamiento. Con esto se reconoce que todas las inversiones públicas, tanto físicas como sociales, exigen una vez culminadas, gastos de funcionamiento. Así, se pretende evitar que los gastos de funcionamiento no previstos continúen siendo un factor de desestabilización de las finanzas públicas.

vi) Principio de especialización

A fin de evitar desviaciones o duplicaciones en la utilización de los recursos, el Estatuto estipula que las apropiaciones deben referirse a cada organismo en razón de sus funciones y propósitos específicos.

vi) Principio de equilibrio

Simplemente expresa que el presupuesto de gastos descansa en el presupuesto de rentas y recursos de capital.

viii) Principio de inembargabilidad

Quizás éste resulta exótico. Las rentas públicas son soberanas y en este sentido no pueden ser retenidas.

ix) Principio de coordinación del sistema presupuestal

Mediante su promulgación el sistema presupuestal será coordinado por un Consejo Superior de Política Fiscal al cual se le otorgan amplísimas facultades. Entre sus funciones se destacan el de someter a consideración del Gobierno el Plan Financiero del Sector Público; aprobar el plan de gastos y realizar el seguimiento de la ejecución del presupuesto. Las decisiones de este Consejo serán sometidas, por intermedio del Departamento Nacional de Planeación, al Consejo Nacional de Política Económica - CONPES.

C. COMENTARIO FINAL

El nuevo proceso presupuestal en Colombia se caracteriza por promover una mayor eficiencia y un control más efectivo. El pragmatismo de los principios establecidos garantiza en cierta medida que los recursos públicos se canalicen hacia actividades prioritarias, que los gastos atiendan la finalidad para los cuales fueron creados y que se ejerza un nivel eficaz de control y seguimiento.

Sin desconocer la realidad política del país, el llamado "Laberinto fiscal colombiano" se ha despejado y, dentro de una visión global de la política macroeconómica, se ha pretendido vincular más estrechamente la programación de inversiones y la programación presupuestal.

Será necesario esperar algún tiempo para conocer si los resultados guardan proporción con la formulación de la ley.

NOTAS

¹ Luis Carlos Valenzuela, "La inversión pública en el contexto del Nuevo Estatuto Presupuestario", ILPES, julio de 1989, página 15.

2/ Colombia "Nuevo Estatuto Presupuestario", Artículo 9., página 3.

**EL SISTEMA NACIONAL DE PROGRAMACION DE INVERSIONES
PUBLICAS EN GUATEMALA**

Convenio BID/SEGEPLAN/ILPES *

* Extracto del informe final.

I. ANTECEDENTES

1. En abril del año 1985 el Gobierno de la República de Guatemala, representado por la Secretaría General del Consejo de Planificación Económica (SEGEPLAN), y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), suscribieron el Convenio de Cooperación Técnica No Reembolsable ATN/SF-2562-GU, destinado al Fortalecimiento Técnico e Institucional de los Sistemas Nacionales de Planificación y Proyectos.
2. En la Sección 2.01 del referido convenio se estipulaba que el Programa sería realizado por SEGEPLAN, con el apoyo del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), para lo cual, de acuerdo a la Sección 2.02, se establecía que SEGEPLAN suscribiría un contrato con el ILPES, en el cual se establecieran detalladamente los términos y condiciones de su participación en la coordinación, administración, supervisión y evaluación del Programa. Tal trámite se hizo efectivo en febrero de 1986, oportunidad en la cual SEGEPLAN e ILPES, con la aprobación del BID, suscribieron un Convenio de Cooperación Técnica que se sustentaba en el Convenio BID/SEGEPLAN.
3. Más explícitamente, en el Convenio se señalaba que los objetivos del Programa serían los siguientes:
 - a) Fortalecer técnica e institucionalmente los mecanismos de preinversión, programación sectorial y de inversiones a nivel central en SEGEPLAN y a nivel sectorial de los principales organismos ejecutores de proyectos.
 - b) Analizar la organización institucional de los sistemas de planificación y proyectos y mejorar el sistema de informática existente para el seguimiento de la ejecución física y financiera de programas y proyectos de inversión; y
 - c) Adiestrar en servicio al personal de los Departamentos y Unidades de SEGEPLAN y de las unidades sectoriales de planificación en las áreas de programación, evaluación y control de ejecución de programas y proyectos de inversión.
4. A continuación se señalaba que los objetivos específicos debían ser los siguientes:
 - a) Preparar el Programa de Inversiones Públicas para el período 1986/1990.

- b) Identificar las necesidades de preinversión asociadas con el Programa de Inversiones Públicas.
 - c) Diseñar un sistema de control y ejecución de proyectos.
 - d) Reorganizar la operación del sistema nacional de proyectos y ajustar el sistema nacional de planificación.
5. El Convenio, debido a varios retrasos que no es del caso detallar, se inició efectivamente el 14 de enero de 1987, fecha en que comenzó sus actividades, en conjunto con una misión técnica del ILPES, el Coordinador Técnico Internacional del Proyecto, extendiéndose, después de poco más de dos años de funcionamiento, hasta el 12 de abril de 1989.
6. Después de transcurrido este periodo de tiempo se puede señalar que el balance es altamente positivo, a pesar de los desfases que se pudieran haber suscitado en el cumplimiento del cronograma original de actividades debido, ya fuera a la dilatada aprobación del informe inicial; o a las múltiples dificultades que en diversas ocasiones tuvo SEGEPLAN para cumplir satisfactoriamente con los compromisos de homólogos nacionales para el Proyecto; o por la tardía incorporación al Proyecto de dos de los expertos internacionales de largo plazo que significaron que el Coordinador Técnico Internacional tuviera que trabajar solo desde enero hasta noviembre de 1987; o por la dilatada adquisición de los equipos computacionales que sumado a la crisis institucional de SEGEPLAN de finales de 1987 significaron que el Consultor en Informática se incorporara al Proyecto recién en mayo de 1988; situaciones todas que evidentemente atentaron contra el cumplimiento del cronograma técnico del Proyecto.
7. Entre otras cosas, lo anterior significó que, por ejemplo, el Sistema de Información de Proyectos Computarizado estuviera elaborado en su versión completa recién para finales de septiembre de 1988, momento sólo a partir del cual tenía sentido incorporar a los consultores de corto plazo para completar la elaboración de los inventarios sectoriales de proyectos con la ayuda del sistema. Ello significó, que el sistema computacional se probara globalmente recién hacia finales del plazo de ejecución del Convenio, ejercicio que a través de múltiples reiteraciones permitirá ir adecuando y desarrollando el sistema para satisfacer las necesidades más urgentes del Sector Público Guatemalteco.
8. A pesar de lo señalado, se puede afirmar que el Proyecto cumplió a cabalidad todos los compromisos adquiridos en los términos de referencia del Convenio. En el último tiempo de su funcionamiento y una vez que se comenzaron a demostrar todas las ventajas y potencialidades que significan el desarrollo de un sistema computarizado de programación de inversiones y seguimiento de los proyectos en ejecución, el Sistema montado en SEGEPLAN comenzó a despertar un gran interés en el sector público guatemalteco.

9. En este sentido, valga la pena señalar el gran respaldo que recibió de la Vicepresidencia de la República, e incluso de la propia Presidencia, que vieron en éste un potencial técnico indispensable para generar los instrumentos necesarios para mejorar decididamente la ejecución presupuestaria de los proyectos en fase de inversión, cometido que se ha transformado en un desafío vital para las actuales autoridades públicas del país.
10. Ello significó, por ejemplo, que hacia finales del mes de noviembre de 1988, y por convocatoria del Señor Vicepresidente de la República, se expusiera el sistema desarrollado por el Proyecto SEGEPLAN/BID/ILPES a los Ministros y Viceministros de Finanzas, Economía, Energía y Minas, Agricultura, Comunicaciones, Educación, Desarrollo y Salud, así como a las máximas autoridades del Banco de Guatemala y de las principales instituciones descentralizadas ejecutoras de proyectos como son INDE, GUATEL, INFOM, EMPAGUA y BANVI.
11. Las anteriores actividades estaban destinadas a conseguir y acelerar la incorporación de esas instituciones al sistema y, sobretudo, al proceso de uniformación y manejo de la información relevante. La fase final de este proceso que significaría instalarlo en toda la administración pública de Guatemala, para asistir a los distintos Ministerios y dependencias relacionadas, así como a los Consejos Regionales de Desarrollo, en la preparación de los programas de inversiones públicas, en la formulación de nuevos proyectos de desarrollo y en el control del seguimiento de los proyectos en ejecución, es una etapa que debería asumir SEGEPLAN en toda su intensidad transformándose en el ente rector del proceso de inversión pública nacional.
12. Nos asiste el convencimiento de que, de existir la voluntad política e institucional para racionalizar decididamente este proceso, los resultados alcanzados por el Proyecto serán de una gran utilidad en el cometido de esta empresa.

II. LA ORGANIZACION DEL SISTEMA NACIONAL DE INVERSION PUBLICA 1/

2.1 LA INVERSION PUBLICA NACIONAL.

13. Como es bien sabido el Estado, a través de la administración del Gobierno, realiza una serie de actividades sustantivas que consisten en la producción de bienes y/o prestación de servicios destinados a satisfacer las necesidades de la comunidad.
14. Las actividades del Estado, que pueden ser de naturaleza exclusiva o compartida con el sector privado, implican una acción directa o indirecta en la producción de bienes y servicios, y, por tanto, la utilización de recursos escasos que son desviados desde usos alternativos, del propio sector público o de otras esferas de la producción.
15. En términos estrictos, la asignación de recursos para la canalización de las acciones de iniciativa gubernamental debiera ser, particularmente en tiempos de crisis, lo más eficiente posible, para lo cual la organización y procedimientos seguidos para implementar esas acciones debieran estar perfectamente estructuradas.
16. En este sentido, la posibilidad de influir sobre la tasa de crecimiento de la economía, para conseguir mayores niveles de bienestar, está en directa relación con la capacidad de manejar el nivel de inversión nacional. En otras palabras, la expansión de la capacidad productiva nacional, es indudablemente, una función directa del nivel de inversión, el que a su vez depende de la capacidad de ahorro interno y externo que el país pueda desarrollar.
17. En las circunstancias actuales, de gran restricción externa, es indispensable conseguir, por una parte, un mayor esfuerzo interno para el financiamiento de los programas nacionales de desarrollo, y, por otra parte, elevar la eficiencia en la asignación de los recursos públicos y privados. En otras palabras, se trata de conseguir con la misma dotación de recursos la mayor expansión de producto posible.
18. En consecuencia, es particularmente importante, en este contexto, el manejo de la inversión pública, ya que además de, normalmente, no ser una proporción despreciable de la inversión nacional, por sus peculiares características puede transformarse en una contribución esencial en la consecución de objetivos de desarrollo de carácter distributivo.

19. Para que ello se haga efectivo, sin embargo, es necesario que las autoridades administrativo-políticas que encabezan los procesos decisorios de asignación de inversiones dispongan de una base amplia de potenciales acciones de inversión a partir de la cual puedan efectivamente realizar un ejercicio de selección de las mejores alternativas tendientes a materializar los objetivos de desarrollo propuestos.
20. En este sentido, una eficiente asignación de los recursos públicos, además de un conocimiento amplio de las alternativas de inversión disponibles, demanda una capacidad adecuada por parte del sector público para administrar la misma. Para ello se ha considerado que, con la ayuda de la computación, el desarrollo de Inventarios Nacionales de Proyectos, o Bancos de Proyectos, pueden constituir una herramienta de incalculable valor para asistir al Sector Público en la racionalización y operativización efectiva de este proceso.

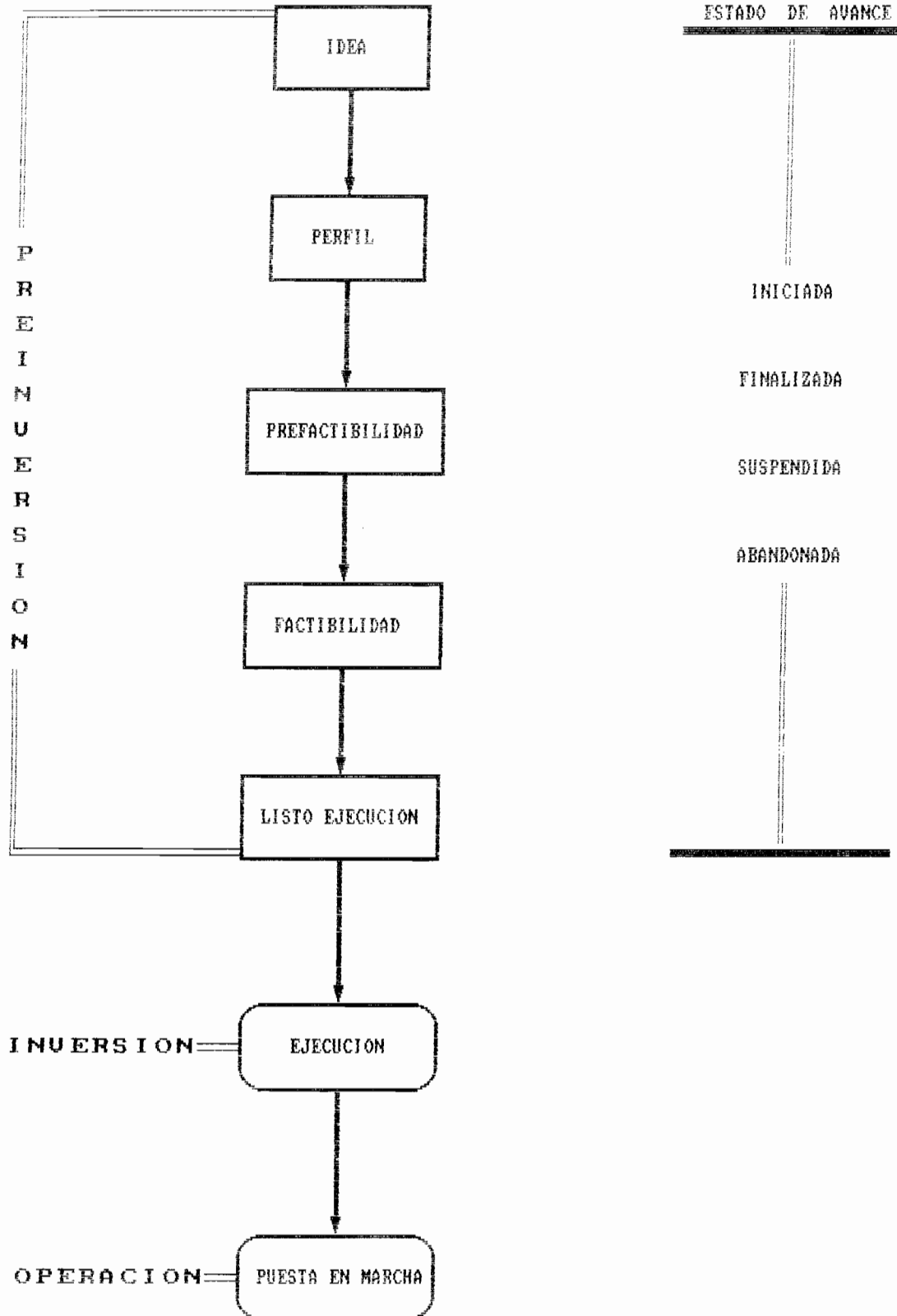
2.2 EL CICLO DE VIDA DE LOS PROYECTOS Y EL SISTEMA DE INFORMACION DE PROYECTOS.

21. La identificación de las acciones que conforman el proceso de inversión pública se pueden configurar, lógicamente, en un Sistema de Información de Proyectos (SIP) a través del cual, se puede cubrir el ciclo completo de ellas durante las fases de preinversión, inversión y operación.
22. El proceso continuo por el que atraviesan todas las acciones de inversión, y que se puede expresar en la trilogía preinversión-inversión-operación, constituye un sistema operativo cuyo propósito es el de concretar, o desechar justificadamente, las opciones de inversión pública que sean más convenientes para el país.
23. La PREINVERSION, se refiere a todas las acciones relacionadas con la identificación, preparación, formulación y evaluación de proyectos. La continua transformación de las ideas de inversión implica la utilización de recursos que van agregando valor a las mismas, en la medida que estas pasan de la idea a la etapa de perfil, prefactibilidad y factibilidad. Los estudios técnico-económicos que se desarrollan en esta fase producen la información necesaria para la toma de decisiones.
24. La INVERSION, se refiere a aquella fase en la cual la obra se comienza a construir, de acuerdo a los diseños elaborados en la fase de preinversión. En esta fase, denominada también inversión en ejecución, se utilizan recursos y se obtienen como producto obras terminadas. Estas obras pasan, a su vez, a integrar el conjunto de recursos disponibles para el desarrollo de otras actividades y programas del sector público o bien aumentan la infraestructura básica del país. Un producto intermedio en cualquier momento del tiempo serán las obras que se encuentran en ejecución y que representan gasto comprometido para terminar dichas obras, o, como también se la denomina, inversión de arrastre.
25. Durante la fase de OPERACION, la obra se pone en marcha y se comienzan a recibir los frutos de la inversión planeada. Del seguimiento de la operación del proyecto se obtienen antecedentes que permiten realizar la llamada evaluación ex-post, comparando los resultados previstos con los reales. Las conclusiones pueden ser de utilidad para ajustar el funcionamiento del proyecto. Asimismo, a partir de esta comparación se pueden mejorar las previsiones que se realizan en la evaluación ex-ante, durante la fase de preinversión.
26. El carácter dinámico del proceso de inversión y las propias características de la función pública, determinarán la presencia de un flujo permanente de proyectos, con distintos grados de elaboración, de forma tal que constantemente se estén identificando, formulando,

evaluando y ejecutando proyectos que se ajustan a la naturaleza de las acciones emprendidas por el Estado.

27. Para manejar esta gran cantidad de información, darle un seguimiento adecuado en cada una de sus fases y, consecuentemente, alimentar el proceso de toma de decisiones, es que se propone, como se hará explícito en más adelante, el diseño de un sistema computacional a través del cual se pueda administrar eficientemente el sistema nacional de proyectos.
28. Este sistema se diseñará teniendo como marco de referencia el "ciclo de vida de los proyectos", según el cual un proyecto puede atravesar por los tres estados sucesivos, que ya se mencionaban anteriormente.
29. Es preferible, sobre todo en el caso de proyectos de gran magnitud, dedicar todo el tiempo que sea necesario a estudiar acertadamente la decisión que se deberá implementar, a realizar una inversión equivocada. No obstante ello, habrá casos en los cuales una decisión acertada puede tomarse tempranamente, ya sea para rechazar o aprobar la posibilidad de una inversión, contribuyendo así a hacer un mejor uso de los recursos de preinversión.
30. Es por ello que el ciclo de los proyectos tiene etapas bien definidas en torno a las cuales es posible organizar la información de proyectos para la construcción del sistema de información. Estas etapas, que se refieren básicamente a la fase de preinversión, se presentan en la Cuadro 1.
31. Las etapas del proyecto definen el grado de detalle que se va obteniendo en el desarrollo del estudio. Ellas corresponden a una acción que se efectúa y como tal es posible definir un "estado de avance" de las mismas, para especificar su grado de adelanto.
32. Estos procedimientos sirven para hacer el seguimiento del proyecto en la fase de preinversión clasificando las etapas en: "iniciada", "finalizada", "suspendida" y "abandonada". Dependiendo de esto, y de acuerdo a la naturaleza del proyecto, se podrá tomar una decisión de implementación o rechazo, sin tener que llegar, necesariamente, a la etapa más avanzada de factibilidad.
33. El Sistema de Información de Proyectos se ha formulado de acuerdo a estos planteamientos, en el entendido que habrá una institución superior de planificación, SEGEPLAN, que será la encargada de administrarlo y velar porque la información se registre de acuerdo a estas consideraciones.

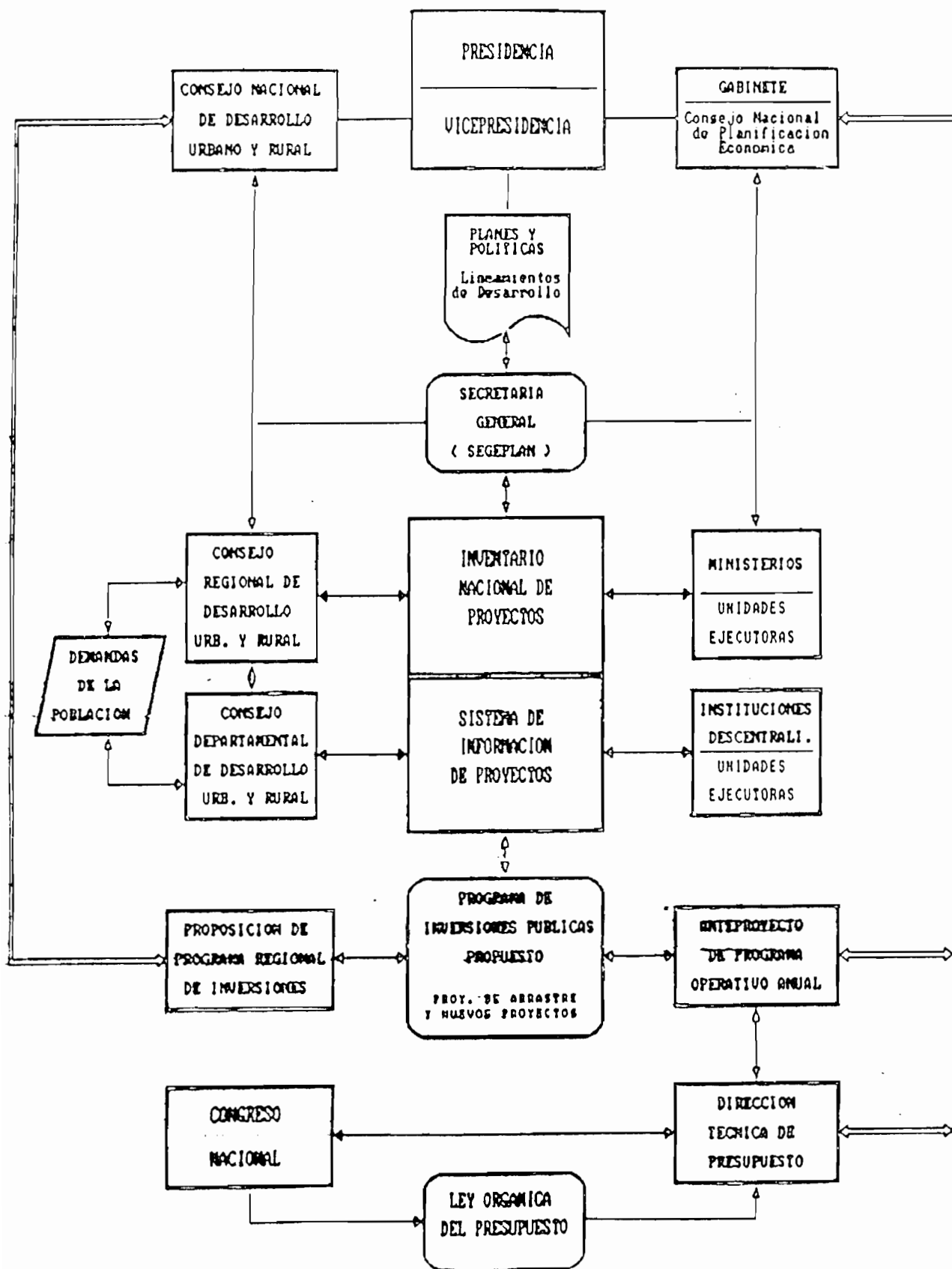
ETAPAS EN EL CICLO DE VIDA DE LOS PROYECTOS



2.3 LA PROPUESTA DE ORGANIZACION DEL SISTEMA.

34. En el Cuadro 2 se presenta una propuesta de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Programación de Inversiones Públicas. Las interrelaciones que se han procurado establecer en el mismo, y que se exponen a continuación, apuntan a conseguir que la operación del Sistema de Información de Proyectos, permita la centralización de la información en SEGEPLAN, pero que su alimentación sea descentralizada.
35. El punto de partida del Proceso de Inversión Pública Nacional en cuanto a su orientación, debe comenzar a nivel de la Presidencia y de la Vicepresidencia de la República. En estas instancias, en conjunto con el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural y con el Gabinete de Ministros, se deben definir los lineamientos, globales, sectoriales y regionales de desarrollo, que van a enmarcar y orientar la identificación de los proyectos de inversión pública.
36. Estas orientaciones deberán servir como elementos de juicio para las Unidades Ejecutoras Sectoriales y Regionales, tanto para que centren sus esfuerzos en la identificación de proyectos que respondan a los lineamientos preestablecidos, como para producir criterios metodológicos que sirvan para el proceso de jerarquización y selección de proyectos.
37. SEGEPLAN, como la institución encargada de formular los planes y programas de desarrollo, debe preocuparse además, de coordinar los programas y proyectos de inversión que emergen de la Unidades Ejecutoras Sectoriales y de los Consejos Regionales y Departamentales de Desarrollo Urbano y Rural.
38. Como se desprende del Cuadro 2, se propone que SEGEPLAN sea la institución encargada de coordinar y centralizar el Inventario Nacional de Proyectos que contendrá todas las posibles acciones de inversión destinadas a materializar los lineamientos de desarrollo formulados por el Gobierno.
39. El sistema, para funcionar adecuadamente, debe ser alimentado permanentemente por las distintas entidades públicas del Estado encargadas de la ejecución de proyectos. Estas deben proporcionar a SEGEPLAN la información resumida de los proyectos que estén desarrollando, para lo cual, se deberán llenar distintos formularios de información, según el diseño e instrucciones que se han preparado por el Proyecto.^{2/}
40. En lo que se refiere específicamente a los proyectos captados por los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, ellos además de expresar las demandas sentidas de la población, deben estar destinados a constituir bancos regionales de proyectos con la ayuda de SEGEPLAN y, deberían ser tratados independientemente de los proyectos eminentemente sectoriales.

GUATEMALA: SISTEMA NACIONAL DE PROGRAMACION DE INVERSIONES



41. Esto es importante porque es conveniente que el financiamiento de los programas regionales de inversiones provenga de un fondo distinto y no competitivo del que financiará el Programa Sectorial de Inversiones. Esta sería la única forma de implementar efectivamente las demandas poblacionales que emergen en el nivel regional.
42. Los organismos sectoriales y regionales encargados de la ejecución de proyectos, deberán asumir la responsabilidad directa de todo el proceso de preparación, formulación y evaluación de proyectos. Para ello, SEGEPLAN deberá desarrollar la capacidad de brindar la asistencia técnica que sea necesaria para cumplir con estos requisitos.
43. La responsabilidad de estos organismos será la de preparar la información de proyectos en la forma más completa que corresponda. SEGEPLAN, a su vez, deberá emitir una opinión técnica en el sentido de comprobar que la información presentada esté completa y deberá verificar que el proyecto se encuentre efectivamente clasificado en la etapa y fase que se ha informado.
44. Todos los cambios que se introduzcan en los proyectos, si el sistema no esta interconectado, deberan ser informados, con cierta periodicidad, a SEGEPLAN quien los registrará en el Sistema de Información y podrá así, comunicarlos oportunamente a los organismos superiores de planificación. De esta forma, SEGEPLAN estará en condiciones de hacer el seguimiento de todo el ciclo de los proyectos, hasta que entren en ejecución o se decida abandonarlos en una etapa anterior.
45. Una vez que se determinen las necesidades de asignaciones presupuestarias de los proyectos de arrastre y que se seleccionen los nuevos proyectos que compondrán el programa de inversiones, se estará en condiciones de preparar, en la parte correspondiente a gastos de capital, el Anteproyecto de Programa Operativo Anual.
46. Este deberá ser presentado a la Dirección Técnica de Presupuesto, la cual deberá analizarlo, pedir o no mayores antecedentes, y someterlo a consideración del Supremo Gobierno. Una vez que el Anteproyecto haya sido revisado y aprobado al interior del Gobierno, este último deberá presentarlo a consideración del Congreso Nacional, en conjunto con el Presupuesto de Gastos Corrientes, para que, una vez aprobado, se convierta en la Ley Orgánica del Presupuesto.3/

III. EL SISTEMA DE INFORMACION DE PROYECTOS IMPLEMENTADO

47. El sistema computarizado de información de proyectos que se ha desarrollado, esta destinado a cubrir todas las fases y etapas del ciclo de vida de los proyectos, buscando materializar el control que se debe tener sobre las principales variables de un proyecto. Para ello sistematiza tres elementos básicos que se refieren al registro de los datos, su almacenamiento y procesamiento, y la producción de informes.
48. El Registro de los Datos. Con relación a este componente, se definieron una serie de variables relativas al "estado" de los proyectos, las cuales expresan, en forma sintética, la situación de los mismos, en sus distintos aspectos, en un determinado momento. En forma muy resumida, y como ilustración general de la configuración del sistema, se pueden mencionar y definir las siguientes variables de estado:
- a) Tipo de Proyecto: se refiere a la clasificación de las acciones de inversión en cinco categorías convenientemente codificadas y definidas. Estas son: proyecto de inversión física, programa general, programa de financiamiento, estudio de proyecto y estudio básico.
 - b) Fases y Etapas de un Proyecto: se clasifican los proyectos en tres fases : preinversión, inversión y operación. Las fases, a su vez, se consideran divididas en etapas. En la preinversión se contemplan las etapas de perfil, prefactibilidad, factibilidad y listo para ejecución. En la inversión se considera la etapa de ingeniería y ejecución. Finalmente, en la operación se consideran las etapas de puesta en marcha y operación plena.
 - c) Estados de Avance de una Etapa: los estados de avance que se definieron son los de propuesta, etapa iniciada, etapa finalizada, etapa suspendida y etapa abandonada.
 - d) Procesos: como proceso se define a la acción que caracteriza la naturaleza de la inversión, programa o estudio. Los procesos involucrados en los proyectos de "inversión física", por ejemplo, son los de ampliación, equipamiento, rehabilitación, mejoramiento, habilitación y construcción.
49. Formularios de Registro de los Datos. Se definieron seis Formularios de Información para registrar los datos relevantes de los proyectos de inversión. Cada uno de ellos está estructurado como para obtener un conjunto específico de datos, los que previamente han debido de ser investigados y codificados. Esta codificación incluye, obviamente, a las variables de estado que se han mencionado anteriormente.

50. Los formularios se diseñaron en orden creciente de complejidad. Es decir, mientras más avanzada se encuentre la elaboración de un determinado proyecto mayor será el número de formularios y de información que se deberán haber ingresado al SIP. Así, por ejemplo, un proyecto que se encuentre tan sólo a nivel de idea, con la información de que dispone en esa etapa, estará en condiciones de completar tan sólo el primer formulario.
51. Con idéntico criterio, los tres primeros formularios corresponden al registro de información de proyectos que se encuentran en la fase de preinversión. Los tres restantes se refieren a información que se debería proporcionar una vez que los proyectos han entrado en ejecución.
52. Los seis formularios que se definieron se presentan en el Anexo 2. Una explicación breve de su contenido es la siguiente:
 - a) Formulario 1: Antecedentes Básicos del Proyecto. Este es el formulario de apertura de un proyecto, su primera incorporación al sistema y la oportunidad en la cual se le debe asignar un Número de Proyecto. En él se registran todos los datos básicos del mismo, su descripción y características principales.
 - b) Formulario 2: Evaluación e Impacto del Proyecto. Este formulario está destinado a medir las bondades del proyecto, desde un punto de vista individual, y contiene la información necesaria para compararlo con otros proyectos, analizar su influencia sobre variables específicas de carácter global y sectorial e intentar producir resultados que permitan la jerarquización de proyectos.
 - c) Formulario 3: Programación Financiera del Proyecto. Este formulario se utiliza para registrar el plan de financiamiento esperado, cuyos flujos periódicos se deben compatibilizar con la programación física que se haya estimado para la construcción del proyecto.
 - d) Formulario 4: Convenios de Financiamiento Externo. Este formulario registra los convenios de financiamiento externo que se han firmado con un banco, gobierno o agencia financiera internacional. Al especificar los antecedentes correspondientes a cada operación de financiamiento, se deben también anotar las obligaciones financieras a que cada una de ellas dará lugar, lo que se traducirá, en los casos que corresponda, en un flujo de amortizaciones e intereses. Se debe llenar un formulario por cada operación de financiamiento que se realice.
 - e) Formulario 5: Desembolsos del Período. Este formulario está destinado a darle seguimiento a los desembolsos que, autorizados por la Dirección Técnica de Presupuesto, se realizarán durante un período presupuestario. De esta forma se podrá ajustar constantemente la programación individual de cada proyecto, y hacer, al final de cada año, una evaluación certera de la inversión efectivamente realizada en el año.

- f) Formulario 6: Seguimiento de la Ejecución. Este formulario tiene por objeto hacer un seguimiento de la ejecución física de los proyectos en etapa de construcción. A través del mismo, se procura detectar si las metas de ejecución propuestas en la programación física y financiera se están cumpliendo en los plazos previstos para ello.
53. Almacenamiento y Procesamiento de la Información. Los seis formularios de información definidos dan origen a cinco archivos maestros de datos. El elemento de conexión entre los distintos archivos es el código identificador de cada proyecto representado por su único número, asignado desde el primer momento de su incorporación al sistema.
54. Los principales archivos del sistema definidos son los siguientes:4/
- a) SABAS: para antecedentes básicos, financiamiento y evaluación e impactos.
 - b) SLOCA: para localización geográfica.
 - c) SOPER: para convenios de financiamiento externo.
 - d) SDESE: para solicitudes y registro de desembolsos.
 - e) SEJEC: para seguimiento de la ejecución.
55. El sistema computacional que se definió se estructuró en torno a cuatro subsistemas que son los siguientes:
- a) Mantenimiento de la Base de Datos: este subsistema está constituido por los procesos de ingresos y mantenimiento de los datos en los archivos maestros del sistema que se enumeraron más arriba. Los procesos son todos interactivos y en ellos se valida la consistencia de los datos, a nivel de registro individual y entre archivos, de modo de garantizar al máximo la coherencia de la información ingresada.
 - b) Consulta y Producción de Informes: este subsistema está destinado, utilizando la información completa y actualizada de los archivo maestros, a producir distintos tipos de informes, relacionando y/o agrupando proyectos y de acuerdo a una diversidad de criterios correspondientes a algunas de la variables de estado previamente definidas y registradas.
 - c) Auditoría del Sistema: este subsistema se propone para recorrer el sistema verificando la coherencia y calidad de la información mantenida en los diferentes archivos, informando, en los casos que corresponda las anomalías detectadas.

- d) Tablas del Sistema: este subsistema corresponde a la definición de una serie de tablas codificadas que permiten la identificación y clasificación rápida de un proyecto o grupo de proyectos según ciertos criterios preestablecidos. Las tablas de código más importantes que se han definido son las de variables de estado, sector económico, monedas, instituciones financieras, instituciones ejecutoras, localización geográfica y parámetros del sistema.
56. El subsistema de tablas permite crear, mantener, y listar un conjunto de registros que se identifican con un nombre común y un argumento de búsqueda que corresponde al código del elemento de la tabla. De esta forma se puede verificar la existencia del elemento en la tabla y obtener una respuesta relativa a su situación, como por ejemplo; el tipo de cambio para una fecha determinada, el sector a que pertenece o su localización regional, provincial y municipal.
57. Informes del Sistema. El objetivo de este subsistema es producir los informes, con distintos contenidos, que emanarán de la permanente actualización del Inventario Nacional de Proyectos, posibilitando así hacer uso de todo su potencial.
58. Los informes que se pueden obtener del sistema pueden ir desde un simple listado de proyectos, agrupados por alguna característica común, hasta sofisticadas presentaciones. El tipo de informe que se produzca, por otra parte, dependerá, básicamente, de las necesidades y demandas que ejerzan las autoridades encargadas, ya sea, del proceso decisorio de inversiones, y/o de aquellas que lo utilicen como un importante instrumento de planificación.
59. Como el inventario de proyectos, en principio, no es más que una acumulación ordenada de datos de proyectos, de su recuperación, en forma de informes, dependerá, en gran medida, la utilidad que el mismo pueda prestar. El sistema puede producir listados ordenados de acuerdo a distintos criterios como, por ejemplo, por sector económico, por localización geográfica, por estado de avance, conteniendo todos aquellos elementos que se consideraron relevantes y cuya información básica se encuentra debidamente definida, clasificada y almacenada.
60. En particular, a partir del Inventario Nacional de Proyectos se elaboró el Programa de Inversiones Públicas 1989-1991, con un detalle proyecto a proyecto, el mismo que podrá ser permanentemente revisado y actualizado.
61. De igual forma, a partir del Inventario se podrían determinar los impactos macroeconómicos que la implementación del Programa de Inversiones produciría tanto sobre variables agregadas, como por ejemplo, el crecimiento del producto, el empleo y la generación neta de divisas, como sobre variables sectoriales específicas.

62. Para ello, sin embargo, se requiere que se incorpore al sistema la información contenida en el Formulario de Evaluación e Impactos, la cual, por lo general no se registró. Ello, como es importante resaltar, no depende del Sistema definido, sino que de la existencia de personal calificado para producir la información y de la "forma de hacer inversión pública" en el país que se requeriría que mejore sustancialmente.

IV. LAS PROYECCIONES MACROECONOMICAS Y EL PROGRAMA DE INVERSIONES PUBLICAS DE MEDIANO PLAZO

4.1 INTRODUCCION.

63. Una de las actividades importantes que se desarrollaron en el Proyecto fueron las relativas a la elaboración de una importante y consistente base de datos de estadísticas socioeconómicas y registro de cuentas nacionales. Con el soporte de ellas, se prepararon documentos de análisis económico que sirvieran de marco de referencia para la formulación del programa de inversiones. Particularmente importante fueron las proyecciones macroeconómicas que se hicieron para analizar la evolución del ahorro interno y externo, y la determinación de techos financieros para el enmarcamiento del programa de inversiones públicas. 5/
64. Este Capítulo, representa el tipo de resultado final al que se pretende llegar con la puesta en marcha de un sistema computarizado de información de proyectos. En este caso, sin embargo, más que un ejercicio de programación se trata de uno de explicitación del Programa de Inversiones Públicas. Ojala, que en un futuro no muy lejano, se pueda reunir la información necesaria y se logre desarrollar las articulaciones institucionales necesarias para hacer realidad y efectivo un ejercicio de esta naturaleza.

4.2 EL MARCO MACROECONOMICO GLOBAL.

65. Revirtiendo la tendencia del pasado reciente, 1988 significó para Guatemala su segundo año de crecimiento económico consecutivo, el mismo que se expresó en un incremento del 3.5% del Producto Interno Bruto (PIB), acentuándose levemente la recuperación que se había iniciado en 1987 cuando el PIB se incrementó en un 3.1% anual.
66. El crecimiento de Guatemala en este último año tiene como trasfondo, sin embargo, el agudizamiento de la crisis económica de América Latina y del Caribe que, de acuerdo al Balance Preliminar de la Economía Latinoamericana de la CEPAL, en el año 1988 adquirió ribetes drámaticos. En él se señala que el producto por habitante en la región disminuyó por primera vez desde la recesión de 1981/1983 y equivalió apenas al que se había obtenido ya en 1978, la inflación más que se duplicó alcanzando un promedio de 470% y las remuneraciones reales disminuyeron en la mayoría de los países.

67. A pesar de ello, sin embargo, el producto per cápita en Guatemala se mantuvo prácticamente en los mismos niveles del año anterior. La severa reducción de la actividad económica que el país experimentara en el periodo 1981/1986, que implicó tasas de crecimiento negativas o cercanas a cero, combinado con una tasa de crecimiento poblacional muy expansiva, determinan que la recuperación de los valores per cápita, que se habían alcanzado hacia finales de la década de los setenta, se postergue, si se consiguen tasas razonables y continuas de crecimiento, hasta recién iniciado el próximo siglo.
68. La recuperación experimentada en el bienio 1987/1988 se ha visto estimulada por la evolución favorable del sector externo asociada al repunte de la cotización internacional del café y otros productos de exportación y a la ampliación de las transferencias. Efectivamente, estas últimas registraron un crecimiento excepcional al pasar de US\$20 millones en 1985 a US\$192 millones en 1987, comportamiento que estuvo especialmente determinado por las donaciones provenientes del exterior. El repunte significativo de las importaciones durante 1987, que implicó una tasa de crecimiento cercana al 50% con respecto al año anterior, es un reflejo de la reactivación económica que ha comenzado a experimentar el país y el restablecimiento de los niveles de consumo de bienes de origen importado que se experimentaron en el pasado. Para 1988, no obstante, el incremento de las importaciones fué de tan sólo un 5%.
69. Asociada a la recuperación ya señalada, se observó una leve declinación de la desocupación que significó que la misma bajara del 14.2% en 1986 a 12.6% en 1987, esperándose, de acuerdo a resultados preliminares, que mantenga la misma tendencia en 1988.
70. A pesar de la evolución favorable del sector externo, éste sigue siendo la principal limitación para la mantención de un proceso de crecimiento económico sostenido y estable, que permita comenzar efectivamente a paliar los enormes y graves problemas sociales que se han acumulado en los últimos años.
71. La persistencia estructural del déficit de cuenta corriente de la balanza de pagos se explica ya sea por el deterioro de los términos de intercambio, o por la dependencia estructural del aparato productivo de las importaciones, o porque, aún cuando se reviertan estas tendencias y se incremente el valor de las exportaciones, ya sea por el incremento de los precios internacionales de los productos básicos o por el aumento del volumen exportado, buena parte de los réditos tienen que ser usados para financiar la transferencia de recursos al exterior.
72. Lo anterior se refleja en que, a pesar haber habido un fuerte flujo de entradas netas de capital en los dos últimos años, la disponibilidad de divisas se vió fuertemente restringida al tener que recurrirse a la utilización de reservas internacionales que implicaron su disminución en US\$74 millones en 1987 y en US\$90 millones en 1988.

73. La disminución de reservas constituyó una de las tres formas de financiamiento del déficit en cuenta corriente, el mismo que sigue siendo persistente y que de acuerdo a las proyecciones macroeconómicas que se presentan más adelante constituiría uno de los principales dilemas de las estrategias de crecimiento futuras.
74. Las otras dos fuentes de financiamiento fueron el endeudamiento externo y las entradas netas de capital privado. Estas últimas experimentaron un incremento extraordinario al pasar del orden de los US\$100 millones promedio anual en el período 1982/1986 a más de US\$400 millones en 1987. Esto se atribuye al restablecimiento del clima de confianza por parte de los inversionistas nacionales que han estado dispuestos a repatriar sus capitales, al mejorar las expectativas internas de rentabilidad con respecto al exterior.
75. Por su parte el endeudamiento externo ha sido la principal fuente de financiamiento del déficit en cuenta corriente. Esta situación ha significado que el coeficiente que relaciona la deuda externa acumulada con el valor anual de las exportaciones se haya quintuplicado al pasar de 0.44 en 1980 a 2.19 en 1987, año en que la misma alcanzó los US\$2,495 millones, estimándose en US\$2,960 millones para 1988.
76. A pesar de ello, durante 1988 se produjo una situación positiva ya que el Banco de Guatemala logró disminuir su deuda en aproximadamente US\$200 millones, a través de la conversión de bonos en dólares a bonos en quetzales, al ofrecer un conjunto de ventajas económicas con la conversión como pagos de impuestos, más altas tasas de interés, pagos de importaciones. Estos incentivos, en conjunto con la eliminación de riesgos cambiarios han sido algunas de las causas que han explicado la repatriación de capitales privados.
77. La inflación que ya había disminuído sensiblemente en 1987 a un 12.5% respecto al 37% alcanzado en 1986, mantuvo una tendencia similar en 1988 al registrarse un incremento de precios al consumidor de 11.8%. La mantención del índice se debió en parte a la unificación cambiaria con lo cual la paridad para la mayoría de las transacciones subió de 2.5 a 2.7 quetzales por dólar en enero de 1988, y a la liberalización de los precios de ciertos bienes básicos y la elevación de los precios de los combustibles y las tarifas de algunos servicios públicos.
78. En particular, se ha mantenido la tendencia de los precios de los alimentos a incrementarse más aceleradamente que el promedio del índice general, afectando con ello más fuertemente a los grupos más pobres de la sociedad. A pesar de todo, a partir de septiembre de 1988 el ritmo mensual de aumento de los precios cayó, una vez más, al nivel de la inflación internacional.

79. En materia de remuneraciones durante el bienio 1987/1988, se propició un aumento de las mismas en el sector público, exhortándose al sector privado a incrementar los sueldos y salarios de acuerdo a sus posibilidades económicas y financieras. El declive de las tasas de inflación y el aumento del nivel de remuneraciones significaron una pequeña mejoría en los ingresos reales de los trabajadores.
80. En términos generales, se puede plantear que el éxito del manejo macroeconómico reciente ha estado asociado a una serie de medidas de política que se han adoptado bajo el Gobierno Democrático. Entre ellas cabe resaltar el denominado "Programa de Reordenamiento Económico y Social", PRES, puesto en práctica a partir de junio de 1986.
81. Entre sus resultados más relevantes se pueden señalar la reducción del déficit global del sector público a tan sólo un 2.3% del PIB en 1987; el financiamiento de parte importante del déficit persistente con endeudamiento interno no bancario impulsando operaciones de mercado abierto; el incremento sustancial de los ingresos tributarios que en 1987 aumentaron en un 27% respecto al año anterior, lo que significó un aumento importante en la presión tributaria que pasó a significar un 8% del PIB.
82. En 1987, por otra parte, se promulgó un nuevo programa denominado "Programa de Reorganización Nacional", PREN, que constituyó la continuidad de los esfuerzos por lograr la estabilidad económica y el crecimiento iniciados con el PRES.
83. Mediante este programa, se puso en práctica la reorganización tributaria, que consistió en el incremento y reestructuración de los impuestos y en el mejoramiento de la administración tributaria que incluye el desarrollo de una mayor capacidad de fiscalización y una reestructuración del sistema aduanero.
84. Por otra parte, durante 1988 se reajustaron las tarifas de energía eléctrica en un 25% y se elevaron las tarifas de los servicios portuarios. En materia de subsidios se redujeron o eliminaron los que se concedían al diesel y gas propano.
85. Por el lado del gasto, al tiempo que se ajustaron los salarios de los empleados públicos, por efectos de la reclasificación salarial, se redujeron en un 10% las asignaciones de gasto no salarial y en 5% las transferencias corrientes. Todo lo anterior dió como resultado que en 1988 el déficit llegó a tan sólo Q86 millones en contraste con un déficit previsto de Q519 millones. A él sin embargo, y como aspecto negativo que es necesario corregir en el futuro, contribuyó la baja ejecución presupuestaria de los gastos de capital que llegó a tan sólo un 46% de lo programado.

86. Finalmente, cabe destacar, como uno de los logros del PRES, la reducción de la multiplicidad de tipos de cambios y la simplificación del sistema de cambios con el establecimiento de tres mercados, el oficial, el regulado y el bancario. Esto, aunado a cierta disponibilidad de divisas, permitió que a fines de 1987 se logrará una paridad de 2.5 quetzales por dólar. En 1988 se profundizó el proceso de unificación cambiaria, estableciendo una paridad de 2.7 quetzales por dólar con la existencia virtual de un solo mercado (regulado).
87. En resumen, se puede afirmar que la economía guatemalteca ha comenzado, en los dos últimos años, a revertir las tendencias depresivas del período 1981/1986, destacándose entre sus logros la reactivación del aparato productivo, una tendencia a la estabilización del proceso inflacionario y del mercado cambiario, el fortalecimiento de las finanzas públicas, el mejoramiento de los índices ocupacionales y el restablecimiento del clima de confianza para el inversionista privado.
88. A pesar de todo ello, sin embargo, el esfuerzo sostenido que se requeriría realizar para tan sólo reestablecer los niveles de los indicadores per cápita de finales de la década de los setenta es inmenso. Si, por ejemplo, el PIB creciera a una razonable tasa promedio anual acumulativa del 4.5%, tomaría poco más de 12 años recuperar el PIB per cápita que ya se había alcanzado el año 1980, considerando un crecimiento poblacional del 2.7% anual.
89. De lo expuesto, se deduce que además de mantener la calidad de la gestión económica nacional en un alto nivel, y siendo las variables externas una de las principales condicionantes para recuperar un proceso de crecimiento sostenido, se requerirá de una gran sensibilidad por parte de los organismos internacionales de financiamiento y de los países del Norte para asumir corresponsablemente el mejoramiento del entorno externo.

4.3 LAS PROYECCIONES MACROECONOMICAS Y EL PROGRAMA DE INVERSIONES PUBLICAS.6/

90. El modelo de proyecciones económicas que se desarrolló estructuró todo su sistema de supuestos bajo el planteamiento central de postular que la economía nacional debería recuperar hacia el año 2000 los niveles del producto per cápita que ya se habían alcanzado en el año 1980.
91. Para alcanzar tal resultado se requeriría de un esfuerzo sostenido que implicaría que la economía debería crecer a una tasa acumulativa equivalente al 4.73% anual, durante un período de doce años.
92. Los principales supuestos adoptados por el modelo se pueden resumir en los siguientes:
- a) Se asume una tasa promedio de crecimiento de las exportaciones totales del 6.0% acumulativo anual, que se distribuye en un crecimiento del 3.0% de las exportaciones tradicionales y del 12.5% de las no tradicionales.
 - b) Se asume que la participación de las importaciones totales como porcentaje del PIB pasará de un 10% a un 12%, guarismo que es, en todo caso, bastante menor que el que llegaron a alcanzar en el pasado (18% en 1978).
 - c) Se postula que la inversión total crecerá a una tasa promedio acumulativa anual del 10%, que en términos de la distribución entre el sector privado y público implica que la inversión privada debería crecer a una tasa promedio anual del 7.0%, en el período 1988/1993, y que la inversión pública lo debería hacer a una tasa del 13.0% en igual período.
 - d) Respecto a la paridad cambiaria se plantea que esta evolucione suavemente con variaciones del 10.0% para 1988 y 1989 y del 6% para los años siguientes.
 - e) Finalmente, se asume que la tasa de inflación, para los dos primeros años, se mantendrá en el entorno de los niveles alcanzados recientemente, planteándose un 15% para estos años, y una reducción al 10% para los años siguientes.
93. Los Cuadros 3 y 4 contienen los resultados del modelo para el período 1989/1993, para el Sector Público No Financiero y para el Sector Externo, respectivamente. De éstos interesa destacar que, para alcanzar los resultados que se propone el modelo, el déficit del sector público no financiero debería crecer, a precios corrientes, a tasas anuales superiores al 20%. Ello, sin embargo, no incrementaría excesivamente la relación Déficit/PIB, ya que en el peor de los casos ella llegaría a ser del 2.8% en el año 1993.

94. En parte, lo anterior y ante la imposibilidad de elevar demasiado el ahorro interno, implicaría un déficit creciente de la cuenta corriente de la balanza de pagos, que, para el año 1993, se llegaría a situar en los US\$882 millones de dólares, incrementando la relación deuda externa exportaciones a casi cuatro veces. Lo anterior, expresa con firmeza la enorme dependencia del ahorro externo que tendría el país para reestablecer un proceso de crecimiento sostenido.
95. Ello, demanda, por una parte, la necesidad de acrecentar los esfuerzos por incrementar el ahorro interno, público y privado; y, por otra parte, plantea la necesidad de mejorar las condiciones del entorno externo, tanto en lo que se refiere a la obtención de nuevo financiamiento como en lo relativo a buscar soluciones que permitan repartir de manera más equitativa los costos de la deuda externa entre acreedores y deudores.
96. De cumplirse las previsiones del modelo, la inversión del sector público, podría situarse en el período 1989/1993 en los niveles que se señalan a continuación:

<u>AÑO</u>	<u>INVERSION PUBLICA</u> (Millones de Q Corrientes)
1989	868.0
1990	1,127.0
1991	1,414.0
1992	1,773.0
1993	2,243.0

Estos resultados están proyectados sobre la base de la inversión pública efectivamente ejecutada cada año y no, necesariamente sobre la inversión programada.

97. Como ya se ha señalado, el reestablecimiento del esfuerzo inversor del sector público debería estar destinado, principalmente, a paliar el deterioro de los sectores sociales, a infraestructura básica y a recrear ciertas condiciones mínimas para el éxito de una estrategia de crecimiento orientada hacia afuera. Para ello, es indispensable mejorar la capacidad de ejecución del presupuesto anual de inversiones, para lo cual el Gobierno ya ha tomado medidas tendientes a la modernización de su sistema de seguimiento y control de la ejecución presupuestaria.
98. En la secciones siguientes, en que se analiza en particular la inversión pública, se infieren, del Sistema de Información de Proyectos, los montos programados para el año 1989, con los consiguientes compromisos que proyecta para los años 1990 y 1991. Como se podrá observar, al menos en términos de deseos, para el año 1989 se aspira a invertir un monto que es bastante mayor que el pronosticado por las proyecciones.

Cuadro 3
SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO
CUENTA ECONOMICA
PERIODO 1970-1993
MILLONES DE Q CORRIENTES

AÑOS	ING.CTES	ING.TRIB	PARATRIB	ING.NO.TRIB	ING.TRANS	GTOS.CTES	GTOS.CONS	SERV.DEU	GTOS.TRANS	AHORRO	GTOS.CAP	DEFICIT
1970	227,0	158,8	20,4	44,9	2,9	198,5	168,4	10,4	19,7	28,5	64,0	(35,5)
1971	242,6	166,3	24,9	48,6	2,8	204,4	168,1	12,6	23,7	38,2	63,4	(25,2)
1972	264,1	178,8	24,7	57,3	3,3	225,9	185,6	13,0	27,3	38,2	109,8	(71,6)
1973	306,1	206,8	27,5	68,4	3,4	246,3	199,5	16,9	29,9	59,8	121,8	(62,0)
1974	400,9	270,6	30,1	91,8	8,4	316,2	251,2	19,6	45,4	84,7	142,9	(58,2)
1975	473,7	317,8	37,0	111,4	7,5	386,6	322,5	24,9	39,2	87,1	141,3	(54,2)
1976	595,2	390,2	43,8	153,9	7,3	438,3	357,7	32,3	48,3	156,9	347,3	(190,4)
1977	807,2	585,7	72,6	141,7	7,2	544,0	448,9	39,8	55,3	263,2	326,3	(63,1)
1978	916,8	650,3	89,0	163,9	13,6	639,9	519,1	48,8	72,0	276,9	357,5	(80,6)
1979	982,3	660,4	106,1	202,5	13,3	731,3	582,7	56,6	92,0	251,0	423,7	(172,7)
1980	1.121,0	738,0	118,0	250,6	14,4	897,3	745,8	50,3	101,2	223,7	599,0	(375,3)
1981	1.165,6	704,5	122,1	321,5	17,5	1.026,4	859,4	76,7	90,3	139,2	816,0	(675,8)
1982	1.134,7	679,5	120,1	312,5	19,6	996,2	801,4	98,3	96,5	138,5	611,1	(472,6)
1983	1.149,4	625,1	129,2	344,6	50,5	996,3	795,6	102,6	98,1	153,1	478,2	(325,1)
1984	1.083,5	581,0	133,3	353,0	16,2	1.048,1	829,3	108,9	109,9	35,4	297,4	(262,0)
1985	1.346,4	726,9	137,8	383,1	98,6	1.124,5	890,9	101,9	131,7	221,9	279,4	(57,5)
1986	2.012,4	1.175,7	195,3	432,8	208,6	1.730,2	1.261,1	243,5	225,6	282,2	397,4	(115,2)
1987	2.593,1	1.499,5	243,1	559,9	290,6	2.160,9	1.598,9	275,8	286,2	432,2	499,5	(67,3)
1988	2.823,0	1.955,0		616,0	252,0	2.543,0	1.868,0	303,0	372,0	280,0	668,0	(388,0)
1989	3.282,0	2.327,0		678,0	277,0	2.892,0	2.096,0	350,0	446,0	390,0	868,0	(478,0)
1990	3.833,0	2.783,0		745,0	305,0	3.295,0	2.352,0	408,0	535,0	538,0	1.127,0	(589,0)
1991	4.354,0	3.199,0		820,0	335,0	3.716,0	2.639,0	461,0	616,0	638,0	1.414,0	(776,0)
1992	4.966,0	3.695,0		902,0	369,0	4.192,0	2.961,0	523,0	708,0	774,0	1.773,0	(999,0)
1993	5.706,0	4.308,0		992,0	406,0	4.726,0	3.322,0	590,0	814,0	980,0	2.243,0	(1.263,0)

Fuente: Dirección de Contabilidad de Estado/SEGEPLAN.

Cuadro 4
SECTOR EXTERNO
PERIODO 1970-1993
MILLONES DE US \$

AÑOS	EXPORT 1958	IMPORT 1958	EXPORT US \$	IMPORT US \$	BAL.BYS US \$	PAGO US \$	FACT US \$	TRANSF US \$	CTA.CTE US \$	DEUDA EXT. US \$	EXPORT US \$/Q 58	IMPORT US \$/Q 58	PNF/D.EXT US \$	D.EXT./EXP. US \$
1.970	346,0	293,3	353,6	338,5	15,1	(42,2)	15,9	(11,2)	152,6	1,02	1,15			0,43
1.971	360,4	312,1	342,9	371,0	(28,1)	(44,0)	26,2	(45,9)	160,2	0,95	1,19	(0,258)		0,47
1.972	412,1	294,7	397,3	389,3	8,0	(47,6)	30,1	(9,5)	169,0	0,9	1,32	(0,297)		0,43
1.973	451,6	324,2	536,5	519,1	17,4	(48,0)	41,6	11,0	180,1	1,19	1,60	(0,254)		0,34
1.974	481,6	370,7	708,4	811,4	(103,0)	(50,4)	53,9	(99,5)	189,4	1,47	2,19	(0,280)		0,27
1.975	497,5	352,1	792,0	857,9	(65,9)	(69,0)	72,6	(62,3)	255,2	1,59	2,44	(0,364)		0,32
1.976	530,3	457,1	968,8	1.198,0	(229,2)	(40,3)	198,9	(77,6)	309,6	1,83	2,62	(0,158)		0,32
1.977	563,3	499,8	1.340,3	1.439,0	(98,7)	(32,3)	95,8	(35,2)	385,7	2,38	2,86	(0,104)		0,29
1.978	562,7	521,6	1.303,7	1.653,0	(351,3)	(26,5)	115,7	(262,1)	485,6	2,32	3,17	(0,069)		0,37
1.979	619,2	482,8	1.473,6	1.792,7	(319,1)	(13,4)	126,6	(205,9)	600,5	2,38	3,71	(0,028)		0,41
1.980	651,1	441,2	1.747,6	1.963,3	(215,7)	(70,6)	109,8	(176,5)	763,1	2,68	4,45	(0,118)		0,44
1.981	557,4	423,1	1.470,9	2.031,5	(560,6)	(162,8)	90,9	(572,5)	1.147,4	2,64	4,80	(0,135)		0,78
1.982	510,2	334,3	1.288,7	1.629,3	(340,6)	(121,2)	62,7	(399,1)	1.495,3	2,53	4,87	(0,106)		1,16
1.983	454,7	267,9	1.175,9	1.317,0	(141,1)	(113,4)	30,6	(223,9)	2.090,3	2,59	4,92	(0,076)		1,70
1.984	440,2	287,2	1.231,6	1.434,9	(203,3)	(202,7)	28,7	(377,3)	2.386,8	2,80	5,00	(0,101)		1,94
1.985	454,0	249,5	1.161,8	1.262,3	(100,5)	(185,8)	19,7	(266,6)	2.536,1	2,56	5,06	(0,078)		2,18
1.986	390,5	213,6	1.160,8	1.050,5	110,3	(210,7)	75,1	(25,3)	2.515,8	2,97	4,92	(0,083)		2,17
1.987	414,0	314,1	1.138,8	1.621,2	(482,4)	(175,5)	191,8	(466,1)	2.495,0	2,75	5,16	(0,070)		2,19
1.988	430,0	330,0	1.165,3	1.617,0	(451,7)	(187,1)	171,0	(467,8)	2.960,0	2,71	4,90	(0,075)		2,54
1.989	452,0	341,0	1.224,9	1.670,9	(446,0)	(222,0)	201,0	(467,0)	3.428,0	2,71	4,90	(0,075)		2,80
1.990	479,0	372,0	1.298,1	1.822,8	(524,7)	(257,1)	211,0	(570,8)	3.998,0	2,71	4,90	(0,075)		3,08
1.991	510,0	406,0	1.382,1	1.989,4	(607,3)	(299,9)	222,0	(685,2)	4.683,0	2,71	4,90	(0,075)		3,39
1.992	546,0	426,0	1.479,7	2.087,4	(607,7)	(351,2)	233,0	(726,0)	5.412,0	2,71	4,90	(0,075)		3,66
1.993	586,0	471,0	1.588,1	2.307,9	(719,8)	(405,9)	244,0	(881,7)	6.294,0	2,71	4,90	(0,075)		3,96
90/88	4.302,1	2.860,9	11.541,4	13.927,0		(1.369,8)	6,5		15.940,3	2,68	4,87	(0,086)		

FUENTE: BALANZA DE PAGOS, BANCO DE GUATEMALA / SEGEPLAN

NOTAS

1/ Un tratamiento más detallado de este tema se puede encontrar en el Documento 1, de los producidos por el Proyecto y ya citado anteriormente.

2/ Véanse, particularmente, los documentos 3, 4 y 5, oportunamente citados.

3/ En esta sección se presenta en forma resumida la propuesta de organización del Sistema de Programación de Inversiones y no se han incluido las recomendaciones respecto al seguimiento de los proyectos en ejecución. Un mayor detalle de todos estos aspectos se pueden encontrar en el Documento 1 y en el Documento 15: "Propuesta de un Sistema de Seguimiento y Control de Proyectos en Ejecución".

4/ El formato de los campos, el contenido de cada uno de ellos, así como una explicación más detallada de su funcionamiento se puede encontrar en los documentos 2, 4 y 5.

5/ Al respecto se pueden consultar los documentos 16, 17, 18 y 19. En este último, "Aspectos Metodológicos de la Programación de Inversiones Públicas", se pueden encontrar, con mayor detalle, las interrelaciones entre las proyecciones macroeconómicas, la determinación de grados de libertad para la programación de nuevos proyectos, las carteras de proyectos que compiten por esos espacios y que provienen del Sistema de Información de Proyectos, y las alternativas de jerarquización y priorización que se pueden plantear para tomar una decisión. Hacia este tipo de análisis es que se pretende que evolucione y sea utilizado el SIP, alternativa que no se da en la actualidad.

6/ En el Documento 17 se presentan en detalle los argumentos que sustentan las proyecciones macroeconómicas formuladas. Asimismo, tanto en éste como en el Documento 16, se pueden encontrar los cuadros y anexos estadísticos que respaldan estos resultados.

ANEXO 1

LOS FORMULARIOS DE PROYECTOS

SECRETARIA GENERAL DEL CONSEJO NACIONAL DE PLANIFICACION ECONOMICA
 INVENTARIO NACIONAL DE PROYECTOS

FORMULARIO 01: ANTECEDENTES BASICOS (1/2)

A. IDENTIFICACION

Código D.T.P.: (_ | _ | _ | _ | _ | _ | _ | _ | _ | _ | _ | _ | _ | _ | _ | _)

Nombre: (_____

 _____)

B. OBJETIVOS:

(_____

 _____)

C. CARACTERISTICAS TECNICAS:

(_____

 _____)

D. METAS:

Productos	1: (_____)	2: (_____)	3: (_____)
Cantidad	1: (_____)	2: (_____)	3: (_____)
Unidad Medida	1: (_____)	2: (_____)	3: (_____)

E. PRIORIDADES:

Institucional: (_____) Sectorial: (_____) Regional: (_____)
 Nacional: (_____) Final: (_____)

F. TIPO DE PROYECTO:

* (_____)

G. PROCESO:

* (_____)

H. SECTOR Y SUB SECTOR ECONOMICO:

(_____)

I. SITUACION: Fase:

* (_____)

Etapa: * (_____)

Estado Avance: * (_____)

(*) Seleccione una de las operaciones descritas al pie de la página 2/2.

	Pre Inversión	Inversión
Fecha de Inicio (Mes/Año):	(____ / ____)	(____ / ____)
Duración en meses:	(_____)	(_____)

J. UNIDADES RESPONSABLES:

Preinversión	1: (_____)	2: (_____)
Inversión	1: (_____)	2: (_____)

K. DISTRIBUCION DE LOS COSTOS EN MILES DE QUETZALES:

	Pre Inversión	Inversión	Total
Componente Nacional:	(_____)	(_____)	(_____)
Componente Importado:	(_____)	(_____)	(_____)
TOTAL:	(_____)	(_____)	(_____)
Tipo de Cambio:	(_____)	Fecha: (____ / ____ / ____)	

L. LOCALIZACION GEOGRAFICA DEL PROYECTO Y DISTRIBUCION DE LOS COSTOS:

	CODIGO MUNICIPIO	NOMBRE MUNICIPIO	MILES QUETZALES
01	(_ _ _ _ _ _)	(_____)	(_____)
02	(_ _ _ _ _ _)	(_____)	(_____)
03	(_ _ _ _ _ _)	(_____)	(_____)
04	(_ _ _ _ _ _)	(_____)	(_____)
05	(_ _ _ _ _ _)	(_____)	(_____)
06	(_ _ _ _ _ _)	(_____)	(_____)
07	(_ _ _ _ _ _)	(_____)	(_____)
08	(_ _ _ _ _ _)	(_____)	(_____)
09	(_ _ _ _ _ _)	(_____)	(_____)
10	(_ _ _ _ _ _)	(_____)	(_____)
11	(_ _ _ _ _ _)	(_____)	(_____)
12	(_ _ _ _ _ _)	(_____)	(_____)
13	(_ _ _ _ _ _)	(_____)	(_____)
14	(_ _ _ _ _ _)	(_____)	(_____)
15	(_ _ _ _ _ _)	(_____)	(_____)
16	(_ _ _ _ _ _)	(_____)	(_____)
17	(_ _ _ _ _ _)	(_____)	(_____)
18	(_ _ _ _ _ _)	(_____)	(_____)
19	(_ _ _ _ _ _)	(_____)	(_____)
20	(_ _ _ _ _ _)	(_____)	(_____)
21	(_ _ _ _ _ _)	(_____)	(_____)

M. FUENTES DE INFORMACION:

Informante/ Nombre Informe	Institución / Autor	Tel. / Ubicación
(_____)	(_____)	(_____)
(_____)	(_____)	(_____)

TIPO DE PROYECTO	PROCESO
Inversión Física:	Ampliación / Equipamiento / Rehabilitación /
	Mejoramiento / Habilitación / Construcción
Programa General:	Alfabetización / Alimentación / Asistencia /
	Capacitación / Control / Deportivo / Difusión /
	Extensión / Recuperación / Saneamiento / Transferencia
	/ Vacunación / Erradicación / Manejo / Nutrición /
Programa de	Prevención / Protección / Recreación.
Financiamiento:	Inversión / Operación / Comercialización / Preinversión.
Estudio Básico:	Análisis / Censo / Diagnóstico / Inventario /
	Investigación / Prospección.

FASE	ETAPA
Pre Inversión:	Perfil / Pre Factibilidad / Factibilidad /
	Listo para Ejecución.
Inversión:	Ejecución.
Operación:	Puesta en Marcha / Operación Plena.
Estudio Básico:	Perfil / Elaboración / Terminado.
ESTADO AVANCE:	Iniciada / Finalizada / Suspendida / Abandonada.

NOMBRE RESPONSABLE EN SEGEPLAN:

Fecha: (_ / _ / _)

FORMULARIO 02: EVALUACION E IMPACTO

IDENTIFICACION:

Proyecto: (_____)

VALOR DE LA PRODUCCION EN UN AÑO NORMAL DE OPERACION EN MILES DE Q.

Materias Primas:	(_____)
Sueldos y Salarios:	(_____)
Otros Costos de Operación:	(_____)
Beneficios y otros Excedentes:	(_____)
TOTAL	(_____)

GENERACION DE EMPLEO DIRECTO EN PUESTOS DE TRABAJO POR AÑO

	Preinversión	Inversión	Operación
Calificado:	(_____)	(_____)	(_____)
No Calificado:	(_____)	(_____)	(_____)

GENERACION, AHORRO O CONSUMO DE DIVISAS EN UN AÑO NORMAL DE OPERACION:

	EN MILES DE US\$
Nuevas Exportaciones:	(_____) +
Sustitución Importaciones:	(_____) +
Remesas, Materias Primas y otras Importaciones:	(_____) -
BALANCE NETO:	(_____)

POBLACION BENEFICIADA DIRECTAMENTE POR EL PROYECTO EN OPERACION NORMAL:

Miles de Personas: (_____)

INDICADORES DE RENTABILIDAD DE LA INVERSION:

	FINANCIERA	ECONOMICA
Valor Actual Neto (VAN), en Miles de Q.:	(_____)	(_____)
Tasa de Interés usada en el cálculo del VAN %:	(_____)	(_____)
Tasa Interna de Retorno (TIR), en %:	(_____)	(_____)

NOMBRE RESPONSABLE EN SEGEPLAN:

Fecha: (__ / __ / __)

FORMULARIO 03: PROGRAMACION FINANCIERA

1. IDENTIFICACION

Proyecto: (_____)

3. FINANCIAMIENTO

I N T E R N O

Miles Q.

Gobierno: (_____)

Unidad Ejecutora: (_____)

Municipio: (_____)

Aporte Comunidad (_____)

Sub Total Financiamiento Interno: (_____)

E X T E R N O

Miles de
US\$

Equivalente
Miles Q.

Agencia Financiera 1 (): (_____) (_____)

Agencia Financiera 2 (): (_____) (_____)

Agencia Financiera 3 (): (_____) (_____)

Agencia Financiera 4 (): (_____) (_____)

Agencia Financiera 5 (): (_____) (_____)

Sub Total Financiamiento Extero: (_____) (_____)

T O T A L E S G E N E R A L E S (_____) (_____)

Tipo de Cambio (Q./US\$): (_____)

PROGRAMACION FINANCIERA GLOBAL:

Fecha de Programación: (____/____/____)

Acumulado al Año 00 19____ (_____)

Año 01 19____ (_____)

Año 02 19____ (_____)

Año 03 19____ (_____)

Año 04 19____ (_____)

Año 05 19____ (_____)

 OMBRE RESPONSABLE EN SEGEPLAN:

Fecha: (__/__/__)

**SECRETARIA GENERAL DEL CONSEJO NACIONAL DE PLANIFICACION ECONOMICA
INVENTARIO NACIONAL DE PROYECTOS**

FORMULARIO 04: CONVENIOS DE FINANCIAMIENTO EXTERNO

IDENTIFICACION

Proyecto: (_____)

ANTECEDENTES:

Nombre Institución Financiera: (_____)

Número del Contrato: (_____)

Fecha del Convenio: (___/___/___) (_____) Préstamo (_____) Donación

Monedas de Convenio: 1: (_____) 2: (_____)

Monto en Miles Monedas Convenio: 1: (_____) 2: (_____)

Equivalentes a Miles de US\$: 1: (_____) 2: (_____)

PERIODOS:

	Desde (Mes/Año)	Número de Años	Pago Anual o Semestral
Desembolsos:	(_____)	(_____)	—
Gracia:	(_____)	(_____)	—
Amortización:	(_____)	(_____)	(_____)

INTERESES:

Desde (Mes/Año)	Número de Años	Tasa Anual (%)	Base (Prime, etc)
(_____)	(_____)	(_____)	(_____)
(_____)	(_____)	(_____)	(_____)
(_____)	(_____)	(_____)	(_____)

COMISIONES:

	Desde (Mes/Año)	Número de Años	Pago Anual o Semestral
Compromiso:	(_____)	(_____)	—
Administración:	(_____)	(_____)	—
Vigilancia:	(_____)	(_____)	(_____)

NOMBRE RESPONSABLE EN SEGEPLAN:

Fecha: (___/___/___)

(_____) (_____) (_____) (_____)
(_____) (_____) (_____) (_____)

E. COMISIONES:

	Desde (Mes/Año)	Número de Años	Tasa Anual (%)
(____/____/____)	(_____)	(____/____/____)	(_____)
(____/____/____)	(_____)	(____/____/____)	(_____)

SECRETARIA GENERAL DEL CONSEJO NACIONAL DE PLANIFICACION ECONOMICA
INVENTARIO NACIONAL DE PROYECTOS
FORMULARIO 06: SEGUIMIENTO DE LA INVERSION

A. IDENTIFICACION:

Proyecto: (_____)

B. SITUACION DE LA EJECUCION AL:

(____/____/____)

Fecha Efectiva de Inicio de la Ejecucion (____/____/____)

Fecha Esperada de Término de la Ejecucion: (____/____/____)

Avance Físico de la Ejecución (%) (_____)

Avance Financiero de la Ejecución (%) (_____)

C. ACTIVIDADES DESARROLLADAS.

D. PROBLEMAS DETECTADOS:

Financieros: _____

Técnicos: _____

Logísticos: _____

Políticos: _____

NOMBRE RESPONSABLE EN SEGEPLAN.

Fecha: (__/__/__)

**EL SISTEMA NACIONAL DE PROYECTOS DE REPUBLICA DOMINICANA:
UNA HERRAMIENTA PARA LA PROGRAMACION
DE LAS INVERSIONES PUBLICAS**

Convenio BID/ONAPLAN/ILPES *

* Extracto del informe final.

I. EL SISTEMA NACIONAL DE PROYECTOS

1.1 Antecedentes Generales

El compendio, en una Oficina Nacional de Planificación, de un inventario nacional de proyectos, identificados y desarrollados por oficinas sectoriales y regionales de planificación, y cuyos atributos son conocidos por todas ellas, conforman una base excelente para operativizar la programación de inversiones. Este inventario computarizado en donde se procura reunir todos los proyectos de inversión disponibles en el sector público, en sus distintos grados de elaboración, constituye una base documental óptima sobre la cual se pueden preparar, racional y eficientemente, programas de inversiones públicas consistentes y coherentes con los objetivos de desarrollo que un particular Gobierno se haya propuesto.

Muy probablemente, el creciente interés que comienza a despertar entre los países la necesidad de contar con sistemas nacionales de proyectos se deba, además de la imperiosidad de racionalizar la asignación de sus recursos en tiempos de crisis, a la reciente y acelerada incorporación de la microcomputación y su desarrollo programático. Esto ha posibilitado, a un bajo costo, poner al alcance de las instituciones, e incluso de las personas, una tecnología de punta, que permite manejar con rapidez y eficacia una innumerable cantidad de información y antecedentes que, hasta hace unos pocos años, no podían ser procesados en un plazo oportuno para alimentar el proceso de toma de decisiones.

En el caso particular del proceso de planificación de proyectos, a nivel micro de un proyecto individual y a nivel macro del paquete de proyectos que componen un programa de inversiones, la microcomputación ha venido a viabilizar la posibilidad de tener permanentemente recopilada y actualizada toda la información disponible en esta área. A partir de esta base, se pueden realizar los más diversos procesos computacionales tendientes a comparar, con rapidez y eficacia, múltiples alternativas de decisión entre proyectos o entre paquetes de proyectos, en el contexto de una sana competencia por la asignación de los fondos de capital, entre las instituciones del sector público que tienen responsabilidades de inversión.

A través de estos procedimientos se puede llegar a conseguir una mayor coherencia entre la inversión pública y las estrategias de desarrollo global, sectorial y regional, y, en definitiva, disponer de un instrumento verdaderamente operativo para implementar ciertas metas de desarrollo.

Desarrollar un sistema como el propuesto, sin embargo, requiere como cuestión indispensable del fortalecimiento de los mecanismos de coordinación institucional; requiere de la elaboración y difusión de una serie de metodologías que normaticen el proceso de presentación, formulación y

evaluación de proyectos entre las distintas instituciones del sector público con responsabilidades de inversión, y, requiere de personal capacitado en la aplicación y desarrollo de estas metodologías.

En base a los tres requerimientos, recientemente enumerados, se procurará, en los próximos capítulos, analizar la situación actual del Sistema Nacional de Proyectos de la República Dominicana.

1.2 La Definición de un Sistema de Información de Proyectos

Aún cuando en términos estrictamente formales no se pueda hablar de la existencia institucional de un sistema nacional de proyectos, indudablemente, en términos implícitos, existe en República Dominicana una organización a través de la cual fluyen las iniciativas y decisiones relativas a proyectos de inversión.

Para entender mejor las formas de operación del sistema actual y el tipo de consideraciones que habría que tener presentes para mejorar su funcionamiento es necesario, primero que nada, hacer algunas reflexiones conceptuales acerca de la concepción organizativa de un sistema nacional de proyectos.

Como es bien sabido, el Estado, a través de la administración de un particular Gobierno, realiza una serie de actividades sustantivas, que consisten en la producción de bienes y/o prestación de servicios destinados a satisfacer las necesidades de la comunidad.

Las actividades del Estado, que pueden ser de naturaleza exclusiva o compartidas con el sector privado, implican una acción directa o indirecta en la producción de bienes y servicios, y, por tanto, la utilización de recursos escasos que son desviados de usos alternativos, del propio sector público o de otras esferas de la producción.

En términos estrictos, la asignación de recursos para la canalización de las acciones de iniciativa gubernamental debieran ser, particularmente en tiempos de crisis, los más eficiente posible, para lo cual la organización y procedimientos seguidos para implementarlas debieran estar perfectamente estructuradas.

En particular, las acciones que ejecuta el Estado, y en particular las relativas a inversiones, para decidir acertadamente su tipo de seguimiento y evaluación, se pueden clasificar en las siguientes:

- a) Proyecto: decisión sobre uso de recursos con el objetivo de incrementar, mantener o mejorar la producción de bienes y/o prestación de servicios. Se materializa, por lo general, en una obra física. Normalmente, su ejecución se financia con gastos de capital y su operación con gastos corrientes.

b) Programa: decisión sobre uso de recursos con el objetivo de incrementar, mantener o recuperar la capacidad de generación de beneficios de un recurso humano o físico. Se materializa en una acción específica. Normalmente, se financia con gastos corrientes, pero desde el punto de vista económico es inversión real.

c) Estudio Básico: Decisión sobre uso de recursos con el objetivo de identificar ideas de proyectos o programas o la existencia y/o características de recursos humanos o físicos. No genera beneficios en forma directa o inmediata y se materializa en un documento que contiene un análisis, un catastro, un inventario, etc.

La identificación de todas las acciones que surgen en el Sector Público, de acuerdo a esta tipología, y que van conformar el proceso de inversión pública, se pueden configurar lógicamente en un Sistema de Información e Inventario de Proyectos (SIP), a través del cual se debe cubrir el ciclo completo de ellas durante los estados de preinversión, inversión y operación.

El desarrollo e implantación del SIP se orienta a complementar el enfoque tradicional de proyectos con una visión integral y dinámica del proceso de inversión pública, destinada a normatizar el tratamiento de la misma y vincular el nivel micro de los proyectos con el presupuesto del Estado y otras variables de nivel macroeconómico. Se trata, incluso, de llegar a evaluar el impacto macroeconómico agregado de distintas alternativas de paquetes de inversión, con la ayuda de modelos específicos que, posteriormente, puedan ser retroalimentados a partir de la incorporación de estos resultados.

En resumen, el proceso continuo por el que atraviesan todas las acciones de inversión y que se puede expresar en la trilogía preinversión-inversión-operación, constituye un sistema operativo que más corrientemente se denomina Sistema Nacional de Proyectos. Su objetivo fundamental consiste, en el plazo temporal que corresponda a la magnitud de las iniciativas y a la disponibilidad de los recursos, en concretar, o deshechar justificadamente, las opciones de inversión pública más rentables desde el punto de vista económico y social.

Estas, a su vez, constituirán la base sobre la cual y de acuerdo a la disponibilidad de los recursos de capital, se podrá seleccionar el programa de inversiones públicas más consistente y coherente con los lineamientos de desarrollo que un particular Gobierno se haya propuesto.

La continua transformación de las ideas de inversión, implica la utilización de recursos que van agregando valor a las mismas, en la medida que éstas pasan de la etapa de identificación, a la formulación, evaluación, diseños definitivos y, finalmente, puesta en marcha. En cada una de estas etapas el proyecto debe ir revelando su potencialidad lo que debe permitir tomar decisiones sobre profundizar el estudio, modificarlo, postergarlo, abandonarlo o, en definitiva, ponerlo en marcha.

El carácter dinámico del proceso de inversión y las propias características de la función pública, determinan la presencia de un flujo permanente de proyectos con distintos grados de elaboración, de forma tal que constantemente se están identificando, formulando, evaluando y ejecutando proyectos que se ajustan a la naturaleza de las acciones emprendidas por el Estado.

Para manejar esta gran cantidad de información, darle un seguimiento adecuado en cada una de sus fases y consecuentemente alimentar el proceso de toma de decisiones, es que se propone el diseño de un sistema computacional a través del cual se pueda administrar eficientemente el sistema nacional de proyectos.

Este sistema se se ha diseñado teniendo como marco de referencia el llamado "ciclo de vida de los proyectos", según el cual el proyecto puede atravesar por tres estados sucesivos, que ya se mencionaran anteriormente, y que se presentan resumidamente en el Cuadro 1.

En la fase de preinversión se dedican recursos para estudios, que no llegan a materializarse en obras o construcciones, los mismos que, con diversos grados de profundidad, sirven para tomar una decisión en términos de aceptar o rechazar la implementación de un proyecto.

La inversión se refiere a aquella fase en la cual la obra se comienza a construir, de acuerdo a los diseños elaborados en la preinversión, y se producen los desembolsos necesarios para llevarla a cabo. En esta fase es importante el seguimiento para que los desembolsos y los avances de las obras ocurran de acuerdo a lo presupuestado.

Durante la fase de operación la obra se pone en marcha, se inaugura, y se comienzan a recibir los frutos de la inversión planeada. En esta fase el proyecto entra en operación, y de su seguimiento se podrán obtener antecedentes que permitan hacer la llamada evaluación ex-post, comparando los resultados previstos con los reales. Se podrán así obtener conclusiones que puedan ser de utilidad para ajustar, en la medida de lo posible, el funcionamiento del proyecto. Asimismo, a partir de esta comparación se podrían mejorar las previsiones que se realizan en la evaluación ex-ante, durante la fase de preinversión.

Los proyectos al pasar de una etapa a otra consumen recursos, los mismos que son escasos en cualquier fase en que ellos se encuentren. En la fase de preinversión se invierten recursos para determinar la conveniencia de un proyecto. Una vez que los proyectos pasan a la fase de inversión, se supone que la decisión a que se ha llegado, después de un tiempo de estudio que puede haber sido relativamente largo, ha sido tomada documentadamente y que, por tanto, el proyecto tiene buenas probabilidades de éxito.

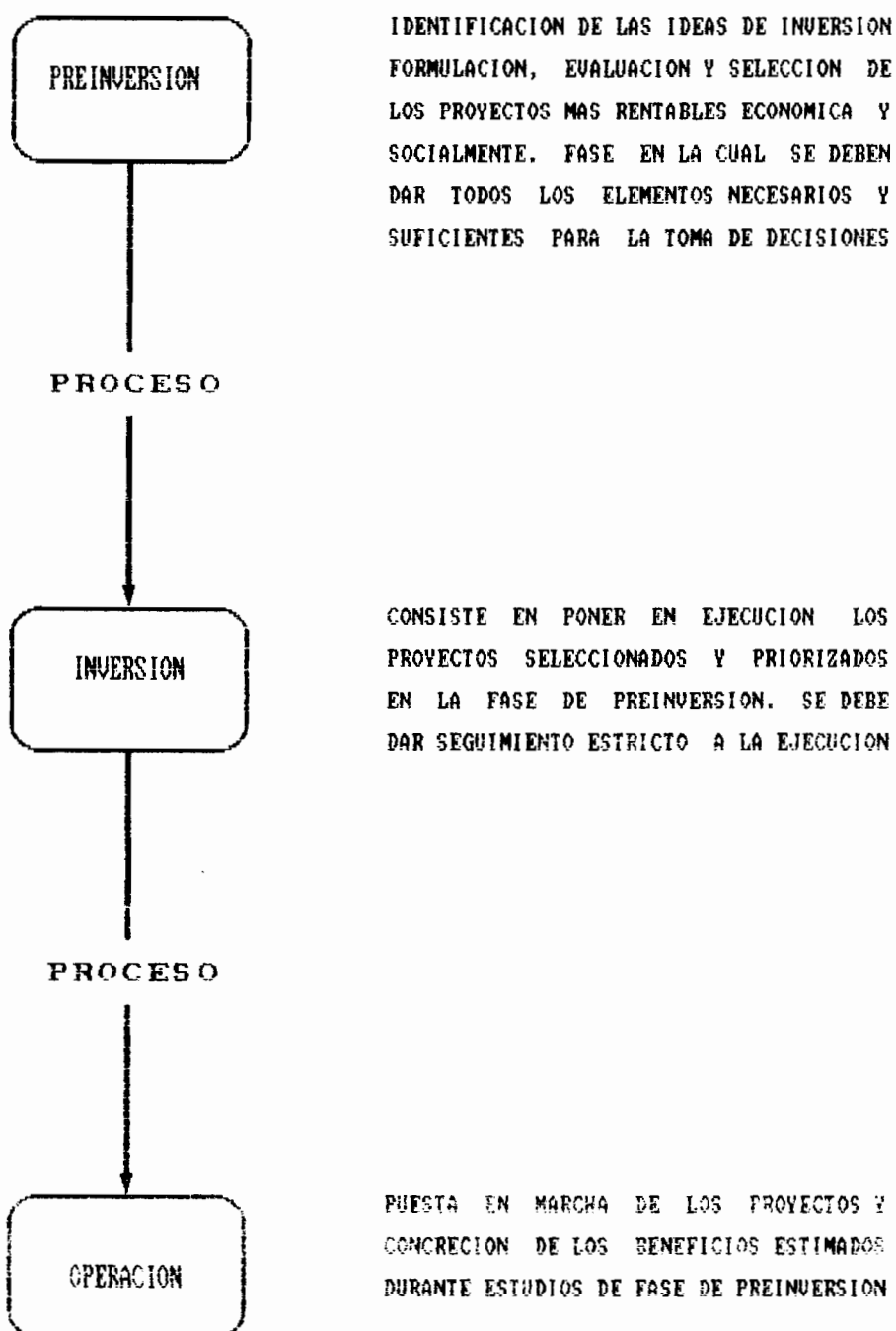
Es preferible tomarse su tiempo en la preinversión a realizar una inversión equivocada. Sin embargo, habrá casos en los cuales, por la propia magnitud de las inversiones, una decisión puede tomarse tempranamente, ya sea para rechazar o aprobar la posibilidad de una inversión, contribuyendo así a un mejor uso de los recursos de preinversión.

Es por ello, que el ciclo de los proyectos tiene etapas bien definidas, en torno a las cuales es posible organizar la información de proyectos para la construcción del sistema. Estas etapas, que se refieren básicamente a la fase de preinversión, se presentan en el Cuadro 2.

Las etapas del proyecto definen el grado de detalle que se va obteniendo en el desarrollo del estudio de la iniciativa de inversión. Las etapas corresponden a una acción que se efectúa y como tal es posible definir un "estado de avance" de las mismas, para especificar su grado de adelanto. Estos procedimientos sirven para hacer el seguimiento del proyecto en la fase de preinversión clasificando las etapas en "iniciada", "finalizada", "suspendida" y "abandonada", dependiendo de lo cual y de la naturaleza del proyecto, se podrá tomar una decisión de implementación o rechazo, sin necesidad de llegar, necesariamente, a la etapa más avanzada de factibilidad.

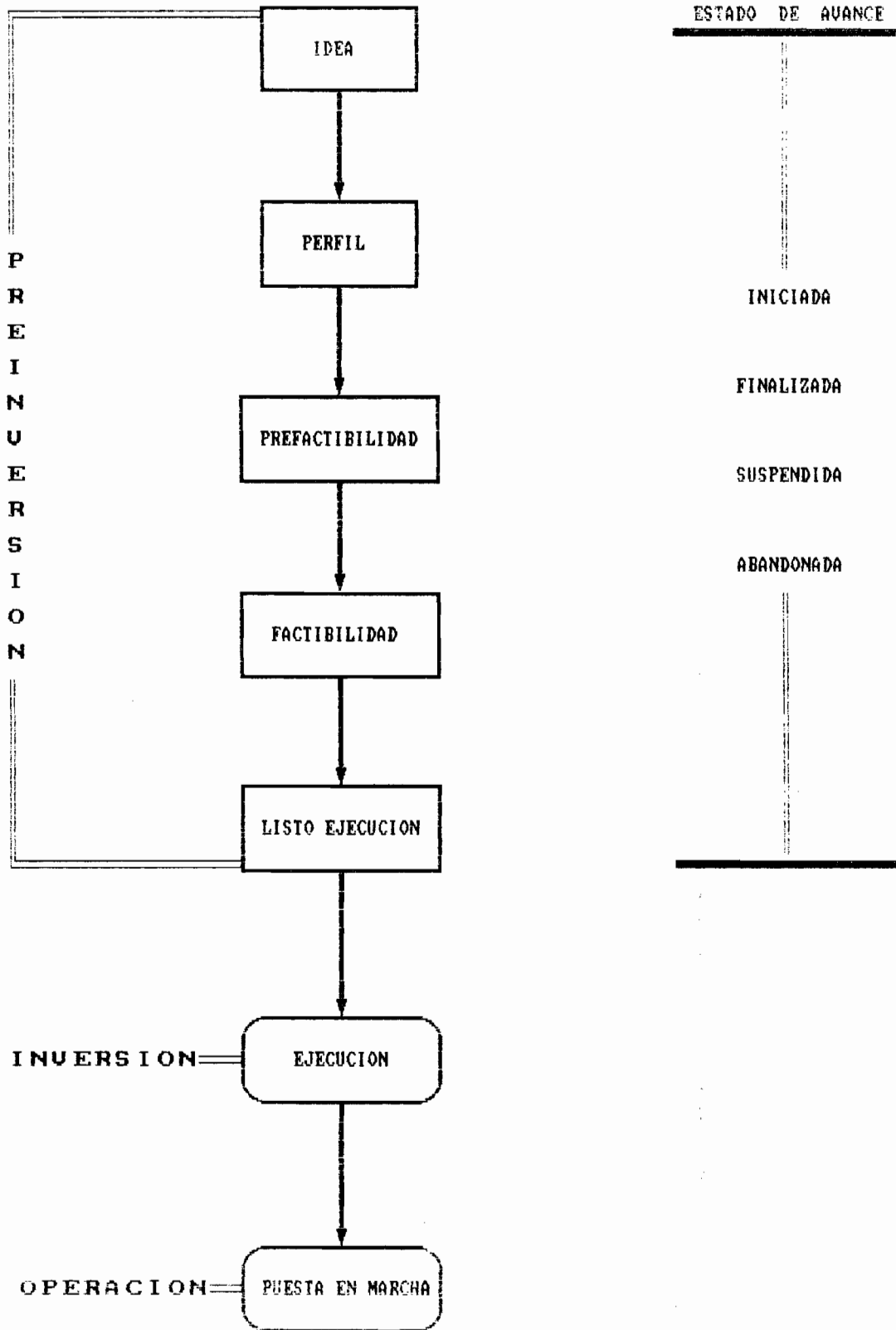
Cuadro 1

FASES DEL CICLO DE VIDA DE LOS PROYECTOS



Cuadro 2

ETAPAS EN EL CICLO DE VIDA DE LOS PROYECTOS



El sistema de información de proyectos que se ha desarrollado en República Dominicana ha estado sustentado, básicamente, en estas consideraciones. También se han definido todas las variables relativas a los elementos descriptivos y analíticos principales de un proyecto.

Todas las definiciones y procedimientos respectivos, se pueden encontrar, en detalle, en los Manuales del Sistema que se han elaborado. En este documento sólo se exponen sus características principales en función de una visión integral del sistema nacional de proyectos, el nivel que ha alcanzado con la implementación de la Cooperación Técnica, sus limitaciones y necesidades de nuevos desarrollos para completar su operación integral.

2.3 El Sistema de Información de Proyectos Propuesto

El sistema computarizado de información de proyectos que se ha desarrollado cubre todas las fases y etapas del ciclo de vida de un proyecto que se comentaban en la sección anterior.

Metodológicamente, el sistema está planteado como para recolectar toda la información de proyectos de inversión disponibles en el sector público dominicano, en sus distintos grados de elaboración; permite el seguimiento y control de los proyectos tanto en las fases de preinversión como de inversión; posibilita la elaboración de listados de proyectos clasificados de acuerdo a distintos criterios, manteniendo una información agregada constantemente actualizada de la situación de la inversión pública en el país; permite la elaboración de informes y desarrollo de procedimientos computacionales que apunten a la jerarquización y evaluación de los impactos macroeconómicos de los programas de inversiones; puede ser conectado en línea con las oficinas sectoriales que se estime conveniente.

Todo lo anterior puede realizarse con el sistema computacional que se ha diseñado; sin embargo, varias de estas funciones no se están, actualmente, implementando por razones que tienen que ver más bien con la organización institucional del sistema y que se expondrán en el siguiente capítulo.

Basados en los antecedentes que se exponían en la sección anterior, el sistema de información que se ha propuesto está destinado a materializar el control que se debe tener sobre las variables de un proyecto. Para ello es preciso sistematizar tres elementos básicos y que son el registro de los datos, su almacenamiento y procesamiento, y la producción de informes.

El Cuadro 3 presenta en forma esquemática y resumida la articulación de estos tres elementos. La parte superior del cuadro corresponde a las fichas que se han definido para el registro de la información de los proyectos. La parte central se refiere al almacenamiento y procesamiento de la información, mientras que la parte inferior resume la producción de informes y consultas.

2.3.1 El registro de la información de los proyectos.

Con relación al registro de los datos, se definieron una serie de variables relativas al estado de los proyectos, las cuales sintetizan la situación del proyecto, en sus distintos aspectos, en un determinado momento. Las variables de estado, con sus respectivas definiciones, se pueden encontrar en el Manual del Sistema. En forma muy resumida, se pueden mencionar como variables de estado las siguientes:

-Tipo de Proyecto: clasificación de las iniciativas para la solicitud de recursos en cinco categorías convenientemente codificadas y definidas. Las categorías son proyecto de inversión física, programa general, programa de financiamiento, estudio de proyecto y estudio básico.

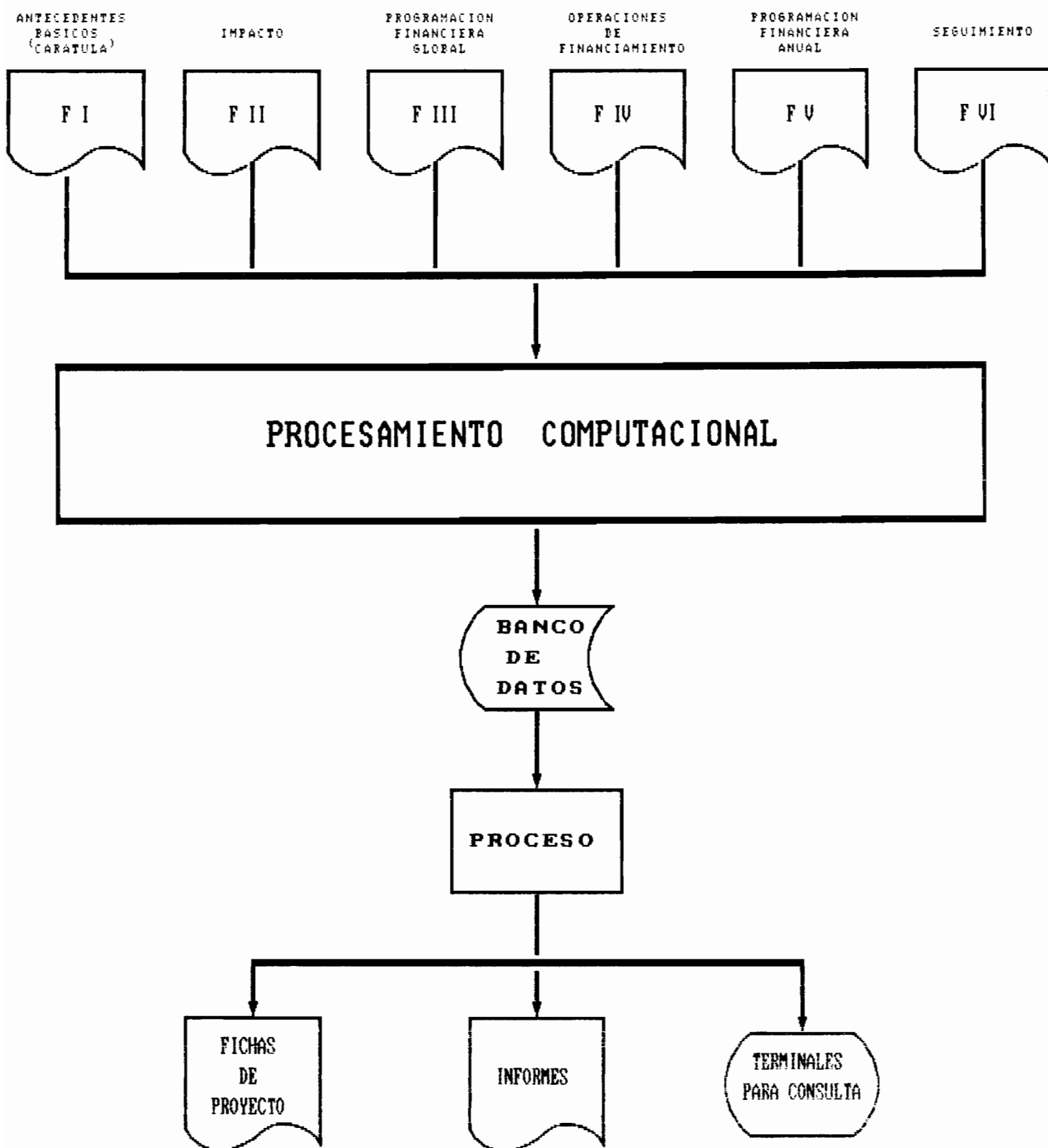
-Relaciones entre Proyectos: especificación de las relaciones que pueden existir entre dos o más proyectos de inversión. Se contemplan seis tipo de relaciones: complementación vertical, complementación horizontal, sustitución, proyecto de origen, proyecto derivado y vinculación por planificación.

-Fases y Etapas de un Proyecto: se clasifican los proyectos en tres fases : preinversión, inversión y operación. Las fases, a su vez, se consideran divididas en etapas. En la preinversión se contemplan las etapas de perfil, prefactibilidad, factibilidad y listo para ejecución. En la inversión se considera la etapa de ingeniería y ejecución. Finalmente, en la operación se consideran las etapas de puesta en marcha y operación plena.

-Estados de Avance de una Etapa: los estados de avance que se definieron para las etapas son los de propuesta, términos de referencia, resultados preliminares, etapa iniciada, etapa finalizada, etapa suspendida y etapa abandonada.

CUADRO 3

ESQUEMA DE PROCESAMIENTO DEL SISTEMA DE INFORMACION



-Procesos: como proceso se define a la acción que caracteriza la naturaleza de la inversión, programa o estudio. Los procesos involucrados en los proyectos de "inversión física" son los de ampliación, equipamiento, rehabilitación, mejoramiento, habilitación y construcción. En los "programas generales" se distinguen los procesos de alfabetización, alimentación, asistencia, capacitación, control, deportivo, difusión, extensión, recuperación, saneamiento, transferencia, vacunación, erradicación, manejo, nutrición, prevención y recreación. En los "programas de financiamiento" se clasifican los de financiamiento para la inversión, para la operación, para la comercialización y para la preinversión. Los procesos en los "estudios de proyectos" son los de prefactibilidad, factibilidad, impacto ambiental y otros. En los "estudios básicos" se distinguen los procesos de análisis, censo, diagnóstico, inventario, investigación y prospección.

-Estado de las Gestiones de Financiamiento: los procesos considerados para el financiamiento externo son los de oferta de financiamiento, sometido a financiamiento, no sometido a financiamiento, negociaciones, financiamiento contratado, sometido al congreso, trámites primer desembolso, desembolsándose, rechazo congresional, contrato vencido y desembolsado. Para el caso del financiamiento interno se consideran los procesos de sometido a ONAPRES, sometido a ONAPLAN, recursos ONAPRES asignados, recursos AID asignados, desembolsado, recursos propios no presupuestados, recursos propios presupuestados y otros recursos.

Con la definición de todas estas variables de control o estado, los datos de cada proyecto se pueden registrar en los formularios o fichas diseñadas para estos efectos.^{1/}

Se definieron seis fichas de proyectos, cada una de las cuales está estructurada para registrar un conjunto específico de datos, los que previamente han debido de ser investigados y codificados. Esta codificación incluye, obviamente, a las variables de estado que se han mencionado anteriormente.

En el Anexo 1 de este documento se presentan las seis fichas elaboradas, de las cuales su descripción y características, brevemente expuestas, son las siguientes:

FICHA I: ANTECEDENTES BASICOS O CARATULA DEL PROYECTO.

Esta es la ficha de apertura de un proyecto, su primera incorporación al sistema. En ella se registran todos los datos básicos del mismo, su descripción y características. Los antecedentes que contiene son resumidamente los siguientes: nombre, tipo de proyecto, localización, área de influencia, sector

económico, relación con otros proyectos, situación del proyecto, instituciones responsable y ejecutora, descripción, estado de las gestiones de financiamiento, distribución geográfica, origen de los recursos y costo, fuentes de información y responsable de la información.

FICHA II: IMPACTO DEL PROYECTO.

Esta ficha está destinada a medir las bondades del proyecto, desde un punto de vista individual, y contiene la información necesaria para compararlo con otros proyectos, analizar su influencia sobre variables específicas de carácter global y sectorial e intentar producir resultados jerarquizados para la selección y comparación de paquetes de proyectos. Los datos que se registran mediante esta ficha son los siguientes: identificación del proyecto, impacto global durante la ejecución (empleo, producto, divisas), impacto sectorial durante la ejecución, indicadores durante la operación (empleo, producto, divisas), flujos financieros, indicadores de la inversión (VAN, TIR, tasa de descuento, vida útil, porcentaje importado, porcentaje nacional).

FICHA III: PROGRAMACION FISICA Y FINANCIERA GLOBAL.

Esta ficha se utiliza en proyectos que se encuentran en fase de inversión o en la etapa de preinversión llamada "listos para ejecución". En ella se registra el plan de financiamiento esperado, cuyos flujos periódicos se deben compatibilizar con la programación física que se haya estimado para la construcción del proyecto. Esta ficha permite descomponer el flujo financiero total en sus componentes individuales y programarlos en el tiempo, reflejando la intenciones reales de las instituciones responsables de hacer los desembolsos programados y los compromisos efectivos existentes con las instituciones financieras externas. Los datos que se registran en este formulario son: identificación del proyecto, origen de los recursos (internos/externos), estado de la operación, institución que financia, forma del financiamiento externo (préstamo, donación, otro), avance de la ejecución, justificación de la reprogramación, responsable de la información.

FICHA IV: REGISTRO DE LAS OPERACIONES FINANCIERAS.

Esta ficha registra los convenios de financiamiento que se han firmado para liberar los fondos necesarios para la ejecución del proyecto, y que en el caso de los recursos externos se suscriben con un banco, gobierno o agencia financiera extranjera. Al especificar los antecedentes correspondientes a cada operación de financiamiento se deben también anotar las obligaciones financieras a que cada una de ellas da lugar, lo que se debe traducir, en los casos que corresponda, en un flujo de amortizaciones e intereses. Se debe llenar un formulario por cada operación de financiamiento que se realice. Los valores registrados en esta ficha deben ser perfectamente compatibles con aquellos de la Ficha III. Los datos que se imputan en esta ficha son: identificación del proyecto, institución que financia,

identificación de la operación, origen de los recursos, condiciones de la operación, moneda de origen, fecha del contrato, monto equivalente en dólares, períodos de desembolsos, gracia, amortización, tasas de intereses y comisiones, programación de los desembolsos, responsable de la información.

FICHA V: PROGRAMACION FISICA Y FINANCIERA ANUAL.

Esta ficha esta concebida para darle seguimiento a los desembolsos del primer año de la programación global. Como tal sus datos son los mismos que los contenidos en el primer año de la Ficha III de Programación Global, sólo que en este caso ellos se registran en términos trimestrales. De esta forma se posibilita el seguimiento detallado de los desembolsos durante el año de manera tal que se pueda ajustar constantemente la ejecución real con la programada. Los datos que contiene la ficha son: identificación del proyecto, año de la programación, programación financiera, financiamiento interno y externo, fuente, estado de la operación, institución que financia, valor programado, responsable de la información.

FICHA VI: SEGUIMIENTO DE LA EJECUCION.

Esta ficha ha sido diseñada para dar un seguimiento trimestral a la ejecución física de los proyectos en etapa de ejecución o construcción. A través de ella se procura detectar si las metas de ejecución propuestas en la programación física y financiera se están cumpliendo en los plazos previstos para ello. Los datos que contiene la ficha son: identificación del proyecto, fecha de inicio y de término actualizada, porcentaje de avance de la ejecución, actividades desarrolladas en el período, problemas detectados, desembolsos efectivos realizados en el periodo.

Las seis fichas que se han presentado, son actualmente manejadas por el Departamento de Proyectos de ONAPLAN. La información que se registra en ellas, particularmente la contenida en las primeras cinco fichas, es recolectada directamente en las instituciones sectoriales responsables de proyectos. La Ficha VI, en cambio, contiene información que debe, necesariamente, obtenerse en la Oficina Nacional de Presupuesto, ONAPRES, y que es la que permite mantener al día la situación de los desembolsos de los proyectos.

Si bien el sistema está diseñado como para funcionar interconectadamente, ésta es un aspiración que deberá postergarse hasta que su difusión responsable permita su legitimización.

En la actualidad, más bien, el proceso de recolección de la información es bastante engorroso. Los funcionarios del Departamento de Proyectos, en conjunto con los sectorialistas respectivos de los otros Departamentos de ONAPLAN, tienen que recorrer permanentemente las distintas sectoriales para poder obtener la información necesaria para mantener actualizado y vigente el sistema. Es decir, todavía no se dispone de un procedimiento institucional reconocido que posibilite que este sea un proceso mecánico.

A pesar de ello, con los informes que ya se emiten gracias al sistema diseñado, se ha comenzado a producir una apertura importante en algunas sectoriales, lo que hace presagiar que el mismo se vaya imponiendo paulatinamente, a medida que se advierta su importancia y utilidad. Es así como, algunas de ellas, han manifestado su decisión de trabajar permanentemente con las fichas que se han elaborado e, incluso, han expresado su deseo de conectarse computacionalmente con ONAPIAN.

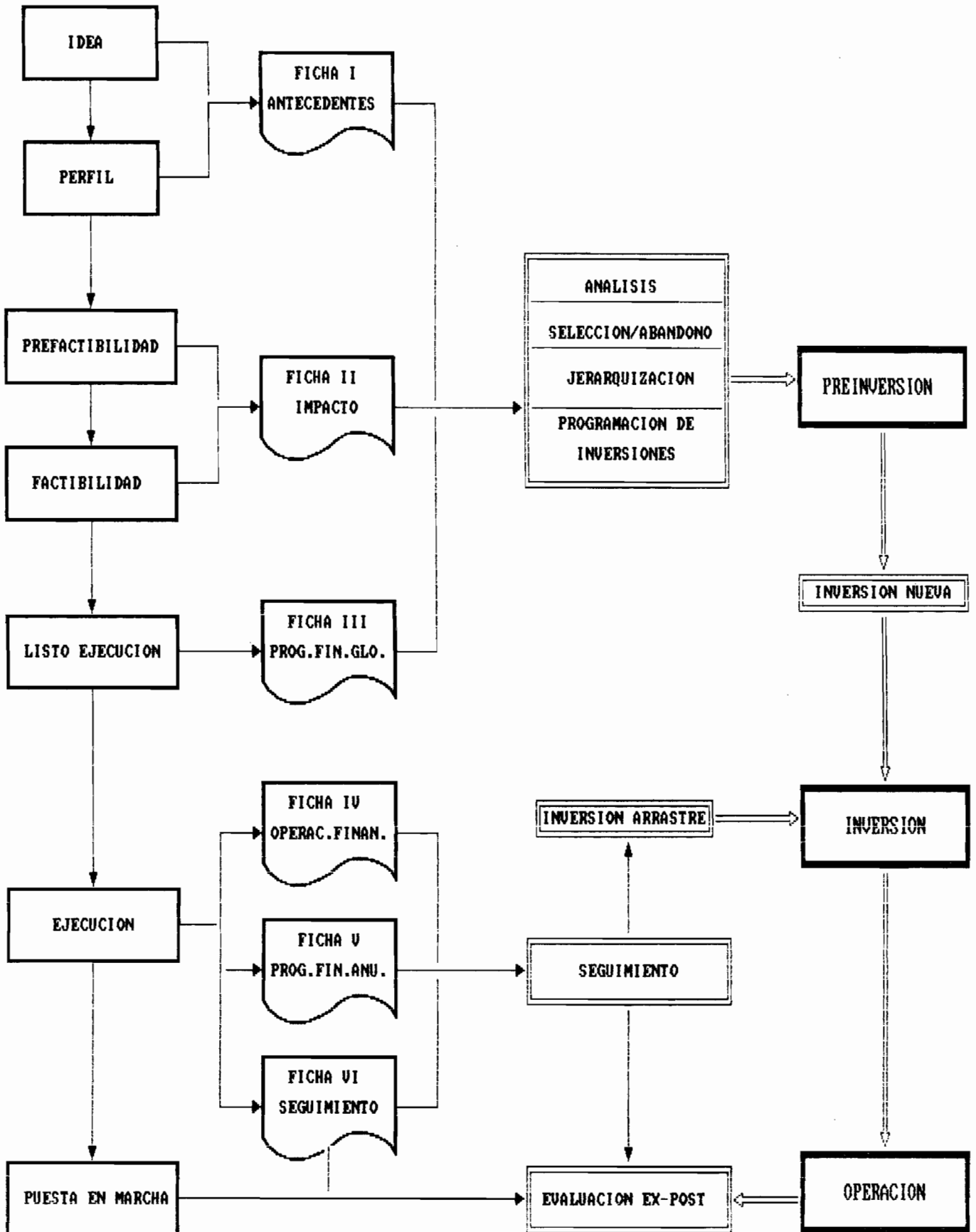
Estos aspectos, así como los avances y necesidad de implementar trabajos en áreas temáticas no cubiertas aún, se comentaran con más intensidad en los capítulos siguientes.

1.3.2 La articulación de las fichas de información con el sistema de proyectos

En el Cuadro 4 se presenta, en forma resumida, la forma en que se articulan con el sistema nacional de proyectos, y en particular con las tres fases del ciclo de vida de los mismos, las seis fichas de información definidas.

En la primera columna del Cuadro 4 se presentan las distintas etapas del ciclo de los proyectos. La segunda columna se refiere a las fichas de información del sistema. La tercera corresponde a los distintos procesos que se desarrollan en cada una de las etapas, mientras que la cuarta columna representa las fases del ciclo de vida de los proyectos, en relación a las cuales se ordena la exposición que sigue.

ARTICULACION DE LAS FICHAS CON EL SISTEMA DE PROYECTOS



PREINVERSION. La Ficha I, de antecedentes básicos, aparece relacionada con las etapas de idea y perfil. Ello, obviamente, no quiere decir que en las fases más avanzadas del ciclo de vida, los proyectos no tengan esta información. Por el contrario, además de registrar esta ficha, a medida que los estudios avanzan, y que se va aprobando su paso a una nueva etapa, se irán adicionando nuevos antecedentes, lo que significará la incorporación de nuevas fichas.

Lo que se quiere enfatizar con la interrelación que se ha planteado es que, una vez que se ha identificado un proyecto, la primera información que se debe registrar es la que se resume en la Ficha I, sin perjuicio de que, en estas etapas preliminares de su formulación, ya contenga información que podría considerarse como más sofisticada.

En este sentido, por ejemplo, un proyecto que esté en etapa de perfil puede, e incluso debería, contener información referente a la Ficha II. Lo que sí no puede suceder es que un proyecto clasificado en la etapa de prefactibilidad o de factibilidad, no disponga de esta información.

En otras palabras, al identificar un proyecto y clasificarlo en etapa de idea, se le debe asignar un número, un nombre, un código sectorial y regional, un costo previsto, en resumen, reunir la información contenida en la Ficha I. Incluso en esta etapa o, por lo menos, en la de perfil, se deberían registrar algunos de los indicadores de evaluación que se presentan en la Ficha II.

Definitivamente, sin embargo, el proyecto no debería ser clasificado en la etapa de prefactibilidad o de factibilidad, si no se han realizado los estudios y no se cuenta con los informes respectivos, de los cuales se pueda extraer, en forma completa, la información que se debe depositar en la Ficha II.

Con el mismo criterio, un proyecto que está en etapa de listo para ejecución debería ya contener la información relativa a fuentes de financiamiento y posibilidades reales de asignación de recursos financieros, que se contemplan en la Ficha III. 2/

Estas tres primeras fichas, como se puede desprender del Cuadro 4, se utilizan, básicamente, en la fase de preinversión del ciclo de vida de los proyectos. En esta fase corresponde, con distintos grados de profundidad y dependiendo de las diversas características de los proyectos, realizar los análisis que sean necesarios para arribar a una conclusión técnica que permita aconsejar la implementación, o rechazo, de una alternativa de inversión.

En las distintas etapas de la fase de preinversión, por otra parte, y sólo diferenciados por sus distintos grados de profundidad, los cuales además estarán relacionados con las características específicas de cada proyecto, se deberían desarrollar los siguientes aspectos de su formulación:

- i) Presentación y justificación del proyecto.
- ii) Estudios de mercado.
- iii) Tamaño y localización.
- iv) Ingeniería del proyecto.
- v) Costos de inversión.
- vi) Ingresos, costos de operación y financiamiento.
- vii) Evaluación financiera, económica y social.
- viii) Análisis de sensibilidad.

Desde un punto de vista estrictamente metodológico, e incluso comenzando en la misma etapa de idea, los proyectos debieran formularse conteniendo los apartados recientemente enumerados, aún cuando fuese con información de carácter muy secundario y, a pesar de que en algunos casos, no se pudieran completar algunos de estos capítulos.

De ser así, sería mucho más fácil recomendar o rechazar la necesidad de seguir profundizando los estudios, ya que en etapas tempranas de su formulación se podría tener un apreciación de su conveniencia. Adicionalmente, desde un comienzo se podrían completar las tres fichas del sistema definidas para ser utilizadas en la fase de preinversión.

De funcionar el sistema en esta forma, se podrían, a partir del inventario de proyectos en fase de preinversión, realizar los ejercicios de priorización y jerarquización que se estimara conveniente, para seleccionar distintos paquetes de proyectos destinados a implemetar los objetivos nacionales de desarrollo que se hayan propuesto. En otras palabras, se estaría en condiciones de presentar, técnicamente, alternativas de nuevas inversiones, para que, en definitiva, las autoridades políticas del país, documentadamente, tomaran una decisión.

Durante la fase de preinversión, por lo tanto, y teniendo presentes estas consideraciones se puede, efectivamente, hacer programación de inversiones

Los posibilidades de programación estarán determinados, por una parte, por la inversión de arrastre que se traslade de un año para otro, por la capacidad de financiamiento, interna y externa, que el país posea, y, como resultado, por el margen de financiamiento que quede disponible para la entrada de nuevos proyectos.

Estos son algunos de los principios básicos que se deberían tener presentes al programar inversiones. Sin embargo, en República Dominicana, a pesar de que metodológicamente el sistema se ha diseñado contemplando todas estas etapas, muchas de ellas aún no se cumplen, situación que, para ir siendo superada paulatinamente, requerirá de una gran voluntad institucional y política.

INVERSION. En la fase de inversión se utilizan las otras tres fichas de información definidas. Ellas están destinadas, principalmente, a hacer un seguimiento apropiado, tanto de los desembolsos financieros como de la ejecución física, de los proyectos que se encuentran en construcción.

Como se señala en el Cuadro 4, los proyectos que están en ejecución en el año base de la programación, pueden dar lugar a que se produzca inversión de arrastre, en el o los siguientes años posteriores a ésta. Esto sucederá, normalmente, en proyectos cuya construcción toma más de un periodo anual, situación que es bastante común, por ejemplo, en grandes obras de infraestructura.

La inversión de arrastre se sumará a la inversión nueva que se decida implementar año a año, arrojando como resultado la inversión pública total de un periodo determinado.

Las Fichas III, IV y V, con distintos grados de detalle, registran el plan de financiamiento del proyecto, los convenios contraídos y las condiciones en que los recursos fueron asignados, aspectos que están íntimamente relacionados e incluso se derivan de la programación física de la construcción del proyecto.

De esta forma, se espera poder hacer un seguimiento eficaz de la etapa de ejecución del proyecto, procurando producir los reajustes que sean necesarios en el momento oportuno y aconsejar las acciones que sean necesarias para su reorientación, si el caso lo requiere.

OPERACION. Finalmente, en la fase de operación, por ahora, sólo se contemplaría la utilización de la Ficha VI. En ésta se resumirían los datos actualizados de la ejecución y desembolsos de inversión efectivos del proyecto, antecedentes que servirían para realizar la evaluación ex-post del mismo. Los resultados a que se llegara se podrían comparar con los estudios realizados en la fase de preinversión para detectar el grado de desviación que se puede producir cuando se realizan pronósticos. Con estas comparaciones se podrían tener bases de referencia importantes para ajustar las respectivas proyecciones.

1.3.3 Almacenamiento y procesamiento de la información

Las seis fichas de información, recientemente comentadas, dan origen a igual número de archivos maestros de datos. El elemento de conexión entre los distintos archivos es el código identificador de cada proyecto representado por su único número, asignado desde el primer momento de su incorporación al sistema.

Los principales archivos del sistema que se definieron son el Archivo de Carátula, el Archivo de Impacto, el Archivo de Programación, el Archivo de Operaciones, el Archivo de Desembolsos y el Archivo de Seguimiento. El formato de los campos, el contenido de cada uno de ellos, así como una explicación más detallada de su funcionamiento se puede encontrar en el documento titulado Manual del Sistema.

El Sistema de Información de Proyectos fué, por otra parte, desarrollado en un computador IBM/36 con las siguientes características: unidad central, modelo 5362, de 256 Kb. de memoria; disco de almacenamiento

de 90 Mb.; impresora modelo 5224 de 240 lpm.; 3 terminales modelo 5291-2; un respaldo de diskette de 1.2 Mb. Como software la instalación cuenta con COBOL, como lenguaje de programación; con QUERY, como utilitario para consulta y obtención de informes; con IDDU, para la documentación de archivos; y con SSP como sistema operativo.

Compatible con esta configuración computacional, los archivos han sido documentados con el IDDU, los programas han sido construidos en COBOL, y los informes generales se preparan con el QUERY.

Por otra parte, el sistema computacional diseñado se ha estructurado en torno a tres subsistemas que son los siguientes:

a) Mantenimiento de la base de datos: este subsistema está constituido por los procesos de ingresos y mantenimiento de los datos en los archivos maestros del sistema que se enumeraron recientemente más arriba.

Los procesos son todos interactivos y en ellos se valida la consistencia de los datos, a nivel de registro individual y entre archivos, de modo de garantizar al máximo la coherencia de la información ingresada.

b) Consulta y producción de informes: este subsistema está destinado, utilizando la información completa y actualizada de los archivos maestros, a producir distintos tipos de informes, relacionando y/o agrupando proyectos y de acuerdo a una diversidad de criterios correspondientes a algunas de las variables de estado previamente definidas y registradas.

c) Auditoría del sistema: este subsistema ha sido creado para recorrer el sistema verificando la coherencia y calidad de la información mantenida en los diferentes archivos, informando, en los casos que corresponda las anomalías detectadas.

d) Tablas del sistema: este subsistema corresponde a la definición de una serie de tablas codificadas que permiten la identificación y clasificación rápida de un proyecto o grupo de proyectos según ciertos criterios preestablecidos.

Las tablas de código más importantes que se han definido son las de variables de estado, sector económico, monedas, instituciones financieras, instituciones ejecutoras, localización geográfica y parámetros del sistema.

El subsistema de tablas permite crear, mantener, y listar un conjunto de registros que se identifican con un nombre común y un argumento de búsqueda que corresponde al código del elemento de la tabla. De esta forma se puede verificar la existencia del elemento en la tabla y obtener una respuesta relativa a su situación, como

por ejemplo, el tipo de cambio para una fecha determinada, el sector a que pertenece o su localización regional, provincial y municipal.

1.3.4 Informes del sistema

El objetivo de este subsistema es producir los informes, con distintos contenidos, que emanarán de la permanente actualización del inventario nacional de proyectos, posibilitando así hacer uso de todo su potencial.

Los informes que se pueden obtener del sistema pueden ir desde un simple listado de proyectos, agrupados por alguna característica común, hasta sofisticadas presentaciones. El tipo de informe que se produzca, por otra parte, dependerá, básicamente, de las necesidades y demandas que ejerzan las autoridades encargadas, ya sea, del proceso decisorio de inversiones, y/o de aquellas que lo utilicen como un importante instrumento de planificación.

Como el inventario de proyectos, en principio, no es más que una acumulación ordenada de datos de proyectos, de su recuperación en forma de informes dependerá, en gran medida, la utilidad que el mismo pueda prestar. En principio, el sistema puede producir listados ordenados de acuerdo a distintos criterios como, por ejemplo, por sector económico, por localización geográfica, por estado de avance, conteniendo todos aquellos elementos que se consideren relevantes y cuya información básica se encuentra debidamente definida, clasificada y almacenada.

En términos generales, del inventario nacional de proyectos se podrá originar el programa de inversiones públicas de corto y mediano plazo, con un detalle proyecto a proyecto, el cual podrá ser permanentemente revisado y actualizado. Así mismo, se podrán a partir del mismo, determinar los impactos macroeconómicos que su implantación tendrá tanto sobre variables agregadas, como por ejemplo, el crecimiento del producto, el empleo y el gasto y/o generación neta de divisas, como sobre variables sectoriales específicas.

II. LA ORGANIZACION INSTITUCIONAL DEL SISTEMA NACIONAL DE PROYECTOS

2.1 El Sistema Nacional de Planificación de República Dominicana

Como muchos países de América Latina, República Dominicana dispone, desde la década de los sesenta, de una legislación destinada a crear un sistema nacional de planificación.

Efectivamente, el 22 de noviembre de 1965 se promulgó la Ley Número 55 que, con el establecimiento del Secretariado Técnico de la Presidencia, apuntaba a conseguir este objetivo. En su justificación se señalaba que la misma se dictaba debido a que era:

"urgente alcanzar la coordinación y racionalización de las funciones de los organismos técnicos que sirven de bases comunes a todas las ramas de la Administración Pública, para hacerlas más eficientes a efecto de que contribuyan decisivamente al desarrollo nacional"; y, debido a que era, "función del Gobierno formular la política económica y social y coordinar su ejecución, con el propósito de promover y conseguir sistemáticamente el desarrollo económico del país".

En términos muy breves en algunos de los principales artículos de la referida Ley se señalaba lo siguiente:

- Para ejercer las funciones de orientación y coordinación de la política económica y social del sector público habrá un sistema de planificación del desarrollo y un sistema para lograr una buena administración pública que estará formado por:

- a) El Consejo Nacional de Desarrollo;
- b) El Secretariado Técnico de la Presidencia;
- c) Oficinas Institucionales de Programación.

- Algunas de las funciones que se señalaban para el Consejo Nacional de Desarrollo eran :

- a) Formular la política económica y social del gobierno.

- b) Impartir las directivas generales para la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo, del presupuesto nacional y de los programas de estadísticas y censos, y recomendar la prelación a que debe sujetarse la ejecución de los diversos proyectos dentro del sistema de planificación general aprobado.
- c) Conocer, aprobar o desaprobar los planes y programas nacionales y regionales, para ser sometidos al Poder Ejecutivo.

- El Secretariado Técnico de la Presidencia, que actuaría como Secretaría del Consejo Nacional de Desarrollo, estaría integrado por las siguientes oficinas:

- a) Oficina Nacional de Planificación;
- b) Oficina Nacional de Presupuesto;
- c) Oficina Nacional de Estadísticas;
- d) Oficina Nacional de Administración y Personal.

Con posterioridad, y más precisamente el 27 de diciembre de 1972, se creó el Fondo para Estudios de Preinversión, como una unidad adscrita a la Oficina Nacional de Planificación.

- Algunas de las principales funciones del Secretariado Técnico de la Presidencia serían las siguientes:

a) Elaborar, en coordinación con los organismos del gobierno e instituciones autónomas, los planes y programas de desarrollo de acuerdo con las directivas que imparta el Consejo, actualizarlos periódicamente, evaluar sus resultados y coordinar su ejecución.

b) Elaborar el Proyecto de Presupuesto Nacional de Gastos e Ingresos de la Nación, de acuerdo con las directivas que imparta el Consejo.

c) Proponer al Consejo la adopción de medidas de política o de asignación de recursos que surjan de los trabajos técnicos que se vayan elaborando.

d) Contribuir a la instalación progresiva y al funcionamiento de oficinas de programación en los Ministerios e Instituciones Autónomas.

e) Informar al Consejo sobre la compatibilidad entre los proyectos de presupuesto y los planes de desarrollo.

f) Coordinar los programas de crédito, ayuda financiera y asistencia técnica proveniente del exterior.

- Las Oficinas Sectoriales e Institucionales de Programación coordinarán su acción con el Secretariado Técnico de la Presidencia, del cual recibirán supervisión técnica.

En el Cuadro 5 se presenta la estructura organizativa del sistema nacional de planificación creado por la referida ley.

Como se puede constatar, al menos, en lo que se refiere a los aspectos formales de su enunciación, el Gobierno Nacional cuenta, desde hace ya bastante tiempo, con una estructura y una normativa legal destinada a ordenar y racionalizar su participación en la conducción económica y social del país.

No es el objetivo de este documento entrar en un análisis de la evolución y resultados alcanzados por el proceso de planificación en República Dominicana. Más bien, nuestro interés es el de mostrar que, en lo que respecta a uno de sus componentes como es el proceso de inversión pública, existen en el país mecanismos legales e institucionales vigentes que podrían ser utilizados para desarrollar un sistema nacional de proyectos moderno y eficiente.

A pesar de ello, sin embargo, la experiencia pareciera indicar que en el pasado reciente, el proceso de toma de decisiones asociado a la implementación de inversiones públicas ha revestido un carácter atomizado e independiente. En otras palabras, las decisiones sobre asignación de recursos públicos no han respondido, necesariamente, a criterios basados en una conceptualización central sobre las directrices que debería seguir el desarrollo económico y social del país.

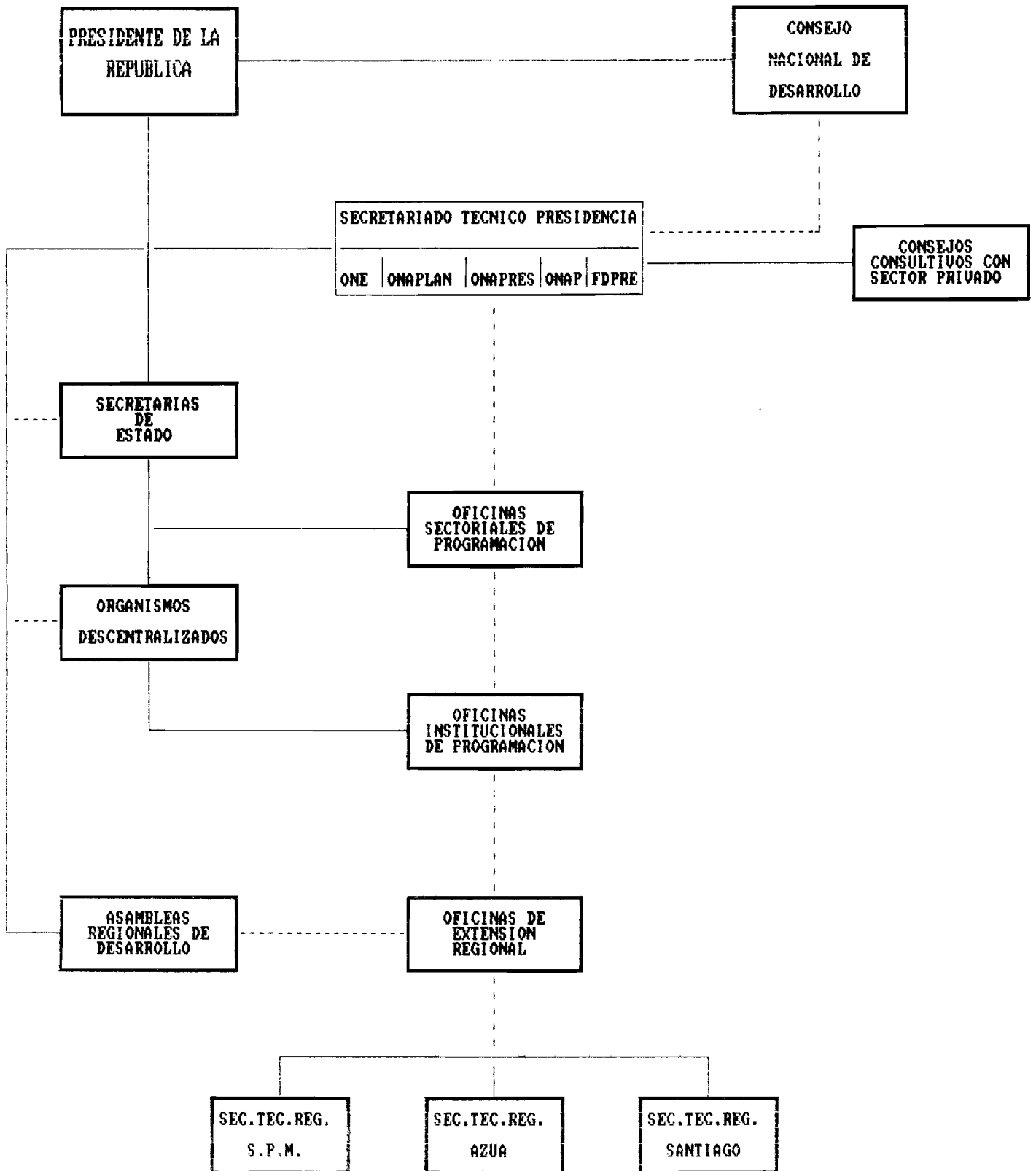
Es decir, y para hacerlo más explícito, cuando se asignan fondos de inversión a un determinado proyecto, sean estos de origen interno o externo, la decisión muchas veces puede ser tomada como resultado de la capacidad de presión y negociación individual que una particular oficina haya desarrollado. Lo aconsejable sería que ésta fuera el fruto de una discusión colectiva, en el Consejo Nacional de Desarrollo, por ejemplo, en el cual se debieran contrastar todas las alternativas existentes estableciendo un orden de prioridades compatible con los lineamientos y políticas de desarrollo que el propio Gobierno se haya fijado.

Para ayudar a producir estos resultados es que se ha procurado desarrollar en ONAPLAN, un sistema nacional computarizado de proyectos de inversión, como se describía en los capítulos anteriores. A través de éste, y aprovechando la misma institucionalidad actualmente vigente, se podrían hacer importantes contribuciones para racionalizar metodológica y operativamente todo el proceso de asignación de recursos públicos.

Ello, sin embargo, requiere, como ya se ha mencionado en otras partes de este documento, de una muy buena disponibilidad política, institucional y técnica, por parte de todas las instancias administrativas que participan en este proceso.

REPUBLICA DOMINICANA

ESTRUCTURA DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACION



Requiere, asimismo, de una reglamentación mínima de la Ley Número 55, que estipule, entre otras cosas, procedimientos y responsabilidades en forma explícita para que la información fluya en forma expedita; para que se cumplan ciertos procedimientos metodológicos mínimos para la presentación, formulación, evaluación y aceptación de los proyectos de inversión; para que se convoquen en el momento adecuado las instancias decisorias; para que se fijen los mecanismos de seguimiento y control de los proyectos en sus distintas fases de preparación.

En los siguientes apartados se presentan con más detalle algunas de las que se podrían considerar las falencias más evidentes del actual sistema de proyectos y estrictamente apoyados en la legislación vigente, la forma en que el sistema podría estar organizado.

2.2 El Funcionamiento Actual del Sistema Nacional de Proyectos

Como ya se ha señalado, aún cuando, en términos estrictos, no se pueda hablar de la existencia institucional de un sistema nacional de proyectos, explícitamente organizado y jerarquizado, es evidente que en el país existen mecanismos a través de los cuales fluyen y se deciden las iniciativas relativas a proyectos de inversión.

El circuito, sin embargo, que sigue el proceso de inversión pública nacional, presenta una serie de deficiencias que sería necesario superar para que el sistema de información de proyectos que se ha diseñado pueda funcionar en forma eficiente y se transforme en una herramienta útil para la toma de decisiones.

Algunas de las falencias más frecuentes que se suelen presentar son las siguientes:

- i) El primer planteamiento que se debiera hacer en este sentido, y concordante con lo señalado en el apartado anterior, es que la Ley 55 nunca ha sido reglamentada y, por lo tanto, bajo su patrocinio se han creado una serie de oficinas de planificación que operan en distintas áreas del Estado, probablemente dentro del marco que les señala la ley, pero sin una imagen objetivo común ni, por lo tanto, una coordinación interinstitucional adecuada.

En este sentido, el Secretariado Técnico de la Presidencia, y más precisamente la ONAPLAN, como dependencia directamente responsable, no logran, en la mayoría de las oportunidades, ejercer la coordinación que les señala la ley. Más bien, se ven, muchas veces, compelidas a actuar "a posteriori", sobre hechos consumados, aprobando asignaciones de recursos que ya cuentan con estudios de factibilidad, que han obtenido, en principio, financiamiento externo, y que pueden contar hasta con la aprobación legislativa correspondiente.

ii) Estrechamente relacionado con lo anterior, es común que la identificación de las potenciales ideas de proyectos surja en forma aislada e independiente, sin que haya, en muchos casos, una conexión clara con los lineamientos de desarrollo que, a nivel central, se hayan definido.

Como, por otra parte, no hay una prescripción clara de los procedimientos metodológicos que debe seguir la preparación del proyecto identificado, la presentación del conjunto de ellos puede ser muy heterogénea.

Concomitantemente con lo anterior, al no existir un procedimiento institucional definido que obligue a que la identificación de nuevas ideas de inversión se canalice con la asistencia técnica y a través de la Oficina Nacional de Planificación, es difícil disponer de todo el universo de proyectos, en sus distintas fases de preparación, que en un momento dado pueden estar vigentes en el sector público dominicano.

Si tal tarea fuera posible, actividad que ya se comenzara con el Convenio BID/ONAPLAN/ILPES, se podrían, obviamente, evitar duplicaciones de proyectos; se podrían corroborar los objetivos nacionales de desarrollo que el proyecto va a satisfacer; se podrían analizar complementariedades; se podría disponer de una cartera de proyectos amplia y priorizada para presentar y negociar en conjunto con las instituciones internacionales de financiamiento; se podría, en definitiva, analizar el paquete de proyectos que más apropiadamente puede, en un determinado momento, satisfacer las aspiraciones de crecimiento y desarrollo que el Gobierno Nacional se haya definido en ciertas áreas y sectores específicos.

iii) Es común que haya un total desconocimiento por parte de las autoridades centrales de planificación, de los estudios que sustentan ciertos proyectos que se dice que ya están en etapa de factibilidad técnico económica e, incluso, en fase de ejecución.

En la fase de preinversión, ello puede tener consecuencias graves ya que se puede estar decidiendo asignar recursos públicos en forma poco documentada, ineficiente y sin analizar el posible uso alternativo de los mismos. En definitiva, pueden no tenerse bases ciertas para saber si la decisión de inversión será acertada y si responderá efectivamente a las prioridades de desarrollo que se hayan fijado.

Por otra parte, en la fase de inversión, una vez que comienza la construcción del proyecto, esta situación impedirá disponer de los antecedentes necesarios para darle un seguimiento apropiado al proyecto. Esto implicará, por ejemplo, que no se podrá controlar que los desembolsos financieros se autoricen en función del cumplimiento del calendario de ejecución y metas periódicas de

construcción que debieron haber sido planeadas al adjudicar una particular obra.

iv) A pesar de que se requiere que el Secretariado Técnico de la Presidencia otorgue la debida prioridad a los proyectos presentados ante instituciones internacionales de financiamiento, para la obtención de recursos externos, las negociaciones, muchas veces, se realizan, por parte de las entidades responsables de los proyectos, en forma aislada e independiente.

Lo anterior puede implicar que no se sigan criterios comunes de negociación de los préstamos internacionales lo que puede incidir en un debilitamiento de la posición nacional frente a estos organismos.

v) Aún cuando en ONAPLAN, hoy en día, se clasifican todos los proyectos que se están centralizando en el inventario nacional según las definiciones del "ciclo de vida " (Cuadro 2), todavía persiste una gran indefinición respecto a la etapa en que ellos se pueden encontrar.

Lo anterior se debe, por una parte, a que ONAPLAN no ha conseguido aún la potestad institucional como para impartir las instrucciones metodológicas necesarias como para supervisar este proceso. Por otra parte, en las instituciones responsables de proyectos, con frecuencia, no se maneja con propiedad el proceso del ciclo de vida con lo cual se puede tender a clasificar un proyecto en una etapa de formulación más avanzada que la real.

Como ya se ha dicho, respetar el ciclo de vida de los proyectos es importante como propuesta metodológica, ya que de esta forma se pueden ahorrar recursos y, cuando se trata de decisiones de inversión importantes, la exigencia de que el proyecto transite por todas las etapas previstas de profundización de los estudios es una garantía para que se emita una opinión bien documentada y se tome una decisión acertada.

vi) En definitiva, se requiere que la Oficina Nacional de Planificación, se transforme en la entidad rectora de todo el proceso de identificación, formulación, evaluación y jerarquización de proyectos, de forma tal que las instituciones encargadas de los mismos cuenten con la debida asistencia técnica para desarrollar este proceso.

Ello permitiría la homogeneización de la información presentada, la adopción de criterios comunes para la asignación de inversiones, y la centralización de todos los proyectos en un inventario nacional, a partir del cual la Presidencia de la República, asistida por el Consejo Nacional de Desarrollo y/o por los comites asesores que se estimara conveniente, pudiera seleccionar los programas de inversiones más convenientes para el país.

En otras palabras, la centralización del inventario en ONAPLAN no significa que se delegue en esta oficina un poder omnipotente sobre las decisiones de inversión. Lo que se persigue, simplemente, es que ella cumpla la labor técnica de apoyar todo el proceso de planificación de proyectos para que se produzca una efectiva racionalización de la asignación de recursos públicos, seleccionando en las regiones y sectores que corresponda, y por las instancias públicas del más alto nivel, las mejores alternativas de inversión.

Todos los comentarios recientemente vertidos, están dirigidos a resaltar los aspectos institucionales y metodológicos que deberían ser preferentemente atendidos para mejorar el funcionamiento del sistema nacional de proyectos.

Cabe resaltar, sin embargo, que este proceso ha comenzado, ya que como se verá más adelante, hoy en día se dispone en República Dominicana de un inventario nacional computarizado de proyectos, a partir del cual se ha producido el Programa de Inversiones Públicas 1987-1990. Se han definido, asimismo, como se presentara en el capítulo anterior, todos los procedimientos computacionales para que el mismo funcione adecuadamente.

Lo que se requiere más bien, y con cierta premura, es el reconocimiento institucional del sistema y una resuelta voluntad política para impulsarlo de forma tal de poder aprovechar todo su potencial.

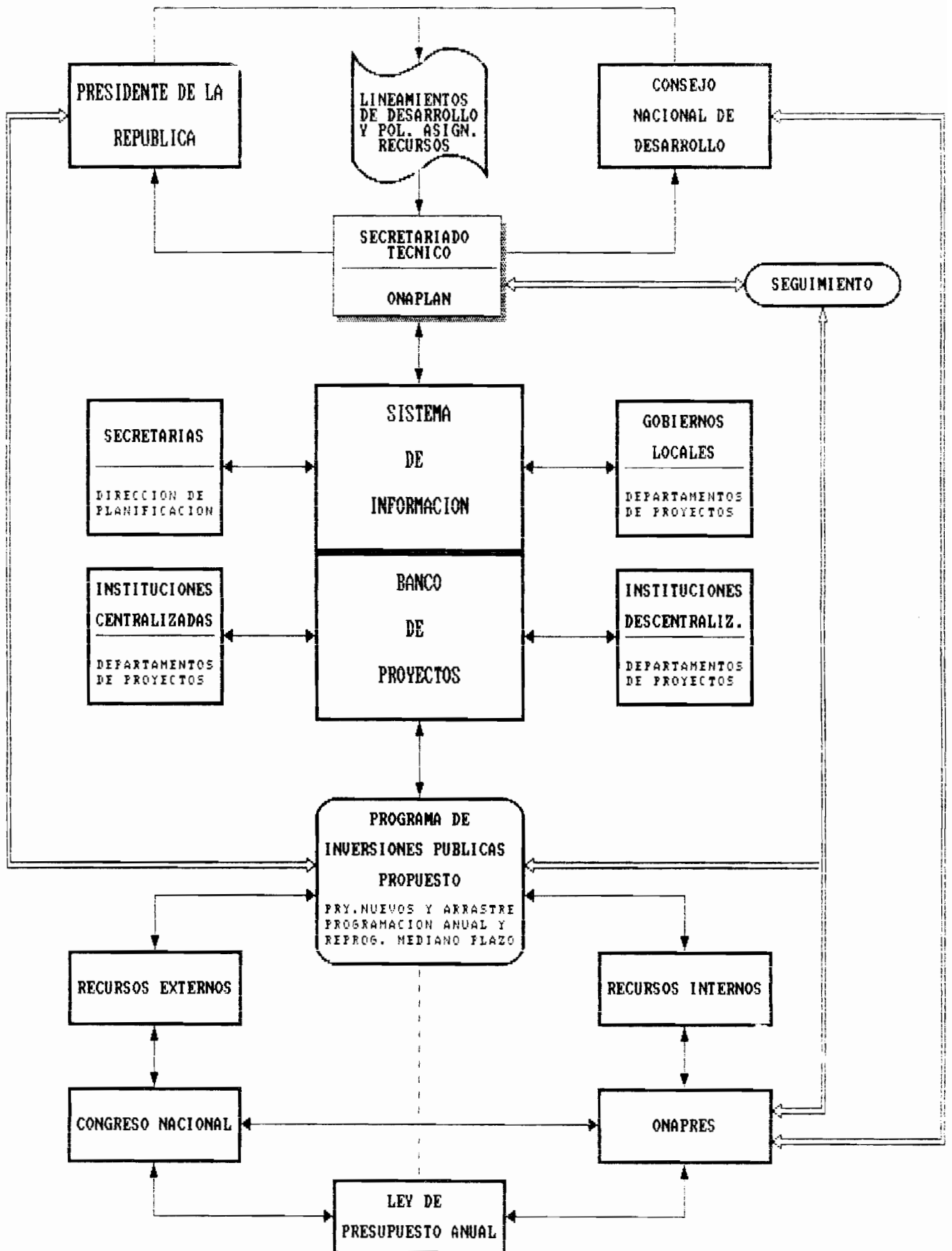
Se podría de esta forma hacer realidad la aspiración de, superando el enfoque individual de proyectos, obtener una visión agregada del proceso de inversión pública con el propósito de analizar su consistencia e impacto sobre otras variables macroeconómicas, tanto reales como monetarias y financieras.

2.3 Una Propuesta de Organización Institucional del Sistema Nacional de Proyectos

Estrictamente basados en la institucionalidad vigente y sin ser una propuesta demasiado novedosa, el Sistema Nacional de Proyectos podría tener una organización y funcionamiento como el que se presenta en el Cuadro 6.

Los planteamientos implícitos que están contenidos en el Cuadro 6, que se ha diseñado en términos muy simples para su mejor asimilación, se podrían resumir en los siguientes:

REPUBLICA DOMINICANA: SISTEMA NACIONAL DE PROYECTOS



i) El punto de partida del proceso de inversión pública nacional, en cuanto a su orientación, debe comenzar a nivel de la Presidencia de la República y del Consejo Nacional de Desarrollo. En estas instancias se deben definir los lineamientos globales y sectoriales de desarrollo que van a enmarcar y orientar la identificación de los proyectos de inversión. Asimismo, en este nivel, se tienen que definir las políticas de asignación de recursos, tanto internos como externos, que se seguirán en los próximos ejercicios fiscales.

Estas orientaciones servirán de elementos de juicio para las instituciones ejecutoras, sectoriales y regionales, tanto para que centren sus esfuerzos en la identificación de proyectos que respondan a los lineamientos establecidos, como para producir criterios metodológicos que sirvan para el proceso de jerarquización y selección de proyectos.

ii) La Oficina Nacional de Planificación, además de ser la encargada de formular los planes y programas de desarrollo, de acuerdo a las orientaciones recibidas del Consejo Nacional de Desarrollo, debe supervisar técnicamente su ejecución. En términos del tema que nos preocupa, su labor debe estar dirigida a coordinar los programas y proyectos de las diversas Secretarías de Estado y de las demás instituciones públicas centralizadas y descentralizadas, evitando interferencias y duplicaciones de esfuerzos perjudiciales para alcanzar los objetivos de desarrollo propuestos.

De acuerdo a estas funciones que le señala la ley, ONAPLAN es la institución indicada para coordinar y centralizar el inventario nacional de proyectos que contendrá todas las posibles acciones de inversión destinadas a materializar, en los distintos ámbitos, los lineamientos de desarrollo que se hayan formulado por un particular Gobierno y para un período de tiempo determinado.

Como se puede observar en el Cuadro 6, en el centro del mismo se ubica el Sistema de Información y Banco de Proyectos, el cual, como ya se ha comentado está localizado en la ONAPLAN.

El sistema para funcionar adecuadamente debe ser alimentado permanentemente por las distintas entidades públicas del Estado encargadas de la ejecución de proyectos. De esta forma, las Secretarías de Estado, las instituciones públicas centralizadas y descentralizadas, y los gobiernos locales, todos a través de sus departamentos respectivos, deben entregar a ONAPLAN la información resumida de los proyectos que estén desarrollando, para lo cual se deberán llenar las fichas de proyectos que se presentaron en el capítulo anterior.

Una vez cumplido este trámite, ONAPLAN deberá emitir una opinión técnica en el sentido de comprobar que la información presentada este completa y de verificar que el proyecto se encuentre efectivamente en la etapa y fase en la que se ha clasificado.

ONAPLAN deberá actuar como organismo canalizador de las solicitudes que se presenten en los distintos niveles, trasasándolas al Secretario Técnico de la Presidencia con su visto bueno en lo que refiere a que metodológicamente estén bien formuladas.

Corresponderá al Secretario Técnico derivar los proyectos presentados a las dependencias de su ministerio que corresponda. En este sentido se pueden dar las siguientes alternativas:

- a) Si se trata de proyectos que están en fase de preinversión y requieren estudios de profundización adicionales, enviarlos a FONDOPREI, para conocer su opinión técnica y posibilidades de financiamiento de los mismos.
- b) Si se trata de proyectos de preinversión con estudios terminados conocer la opinión técnica de ONAPLAN en cuanto a los resultados presentados.
- c) Los proyectos que tengan sus estudios técnico-económicos terminados, situación que para proyectos de pequeña envergadura y de naturaleza corriente se puede incluso dar en la etapa perfil, y que cuenten con el criterio técnico de ONAPLAN, serán, a su vez, remitidos a ONAPRES para analizar sus posibilidades de financiamiento con recursos internos.
- d) De igual forma, los proyectos que en su formulación prevean la posibilidad de financiamiento externo, serán enviados, con los juicios técnicos de ONAPLAN, a ONAPRES para analizar las posibilidades de contrapartidas financieras.

Una vez reunida toda la información relevante, tanto la presentada por los ejecutores como la de los evaluadores, el Secretariado la remitirá a la Presidencia y al Consejo Nacional de Desarrollo para su consideración. Estos serán los niveles decisorios dónde se señalara el curso a seguir con cada una de las iniciativas presentadas.

Este proceso, es, obviamente, dinámico y sus características estarán definidas básicamente por la Presidencia de la República, tanto en lo que se refiere al tipo de decisiones que se tomarán a este nivel, como por el grado de fundamentación que de ellas se exija y la rapidez con que ellas se tomen.

ONAPLAN deberá hacer el seguimiento de todo este circuito de forma tal que el Sistema de Información de Proyectos esté permanentemente actualizado.

iii) Los organismos encargados de la ejecución de proyectos, que en el Cuadro 6 aparecen a los costados del Banco de Proyectos, tendrán la responsabilidad directa de todo el proceso de preparación, formulación y evaluación de proyectos. Para ello, contarán con la asistencia técnica de ONAPLAN y, en los casos que corresponda, con la de los organismos públicos, privados y/o internacionales que se decida.

Su responsabilidad será la de preparar la información de proyectos en la forma más completa que corresponda. Asimismo deberán responder a todos los requerimientos de información adicional que se demanden por parte del Secretariado Técnico para que a nivel de la Presidencia se pueda tomar una decisión documentada.

Cabe destacar, que esto además es posible debido, entre otras cosas, a que, de acuerdo a la Ley 55, el Secretariado Técnico tiene a su cargo no sólo la coordinación de los planes y proyectos, sino que debe centralizar la asignación de fondos para preinversión, para inversión efectiva y la autorización para conseguir financiamiento externo.

Todos los cambios que se introduzcan en los proyectos deberán ser informados a ONAPLAN, quien los registrará en el Sistema y podrá así comunicarlos a los organismos superiores.

De esta forma, ONAPLAN estará en condiciones de hacer el seguimiento de todo el ciclo de los proyectos hasta que entren en ejecución o se decida abandonarlos en una etapa anterior.

iv) Con todos los proyectos convenientemente formulados y evaluados, y teniendo como principales restricciones la capacidad de financiamiento del sector público dominicano y la inversión de arrastre o comprometida de años anteriores, se podrá seleccionar, de acuerdo a los principios metodológicos de jerarquización que se hayan definido, un programa preliminar de inversiones públicas, que contenga una propuesta de nuevos proyectos a entrar en ejecución en el siguiente año.

Con todos estos elementos se podrá realizar la programación anual de inversiones del próximo año y la reprogramación de mediano plazo. Esta última, contendrá la reprogramación de la inversión de los proyectos de arrastre según sea lo que efectivamente se ejecutó, y se desembolsó, en el último año de referencia.

Este programa preliminar de inversiones será sometido como una propuesta técnica a la Presidencia de la República y al Consejo Nacional de Desarrollo. El paquete de proyectos seleccionado deberá ir acompañado de la justificación que lo justifique como la mejor alternativa técnica para satisfacer los objetivos de desarrollo delineados por el Gobierno. Sin perjuicio de lo anterior, se podrán presentar alternativas de paquetes de proyectos de inversión que satisfagan con distinta intensidad y periodicidad objetivos de desarrollo competitivos entre sí.

Corresponderá a estas instancias superiores seleccionar, cuestión que en forma individual ya pudieron haber realizado en una etapa anterior, el paquete de proyectos que compondrá el Programa de Inversiones Públicas de corto y de mediano plazo, en los próximos años.

Con esta primera aproximación se podrá iniciar el proceso de negociación de recursos externos, la determinación de fuentes de fondos de recursos internos y el encaminamiento de los trámites parlamentarios necesarios para viabilizar el programa propuesto.

v) Una vez que se ha definido la combinación de proyectos que mejor representa las aspiraciones del Gobierno se deberá profundizar las negociaciones, en los casos que corresponda, con los organismos internacionales de financiamiento.

Para obtener la asignación de recursos externos se deberá contar con la aprobación del Congreso. Una vez obtenida ésta, se deberán hacer las provisiones de contrapartidas internas de financiamiento las cuales deberán quedar reflejadas en el presupuesto público que se aprueba anualmente.

Los proyectos que requieran sólo financiamiento interno serán presentados a ONAPRES para analizar la viabilidad presupuestaria de estas asignaciones.

Una vez que se haya elaborado, en base a estos antecedentes, el proyecto de presupuesto en gastos de capital, tanto para los proyectos con financiamiento externo que requieren contrapartidas como para los que sólo tienen financiamiento interno, el mismo deberá ser presentado, con la autorización del Consejo Nacional de Desarrollo, al Congreso para su aprobación definitiva.

vi) Una vez definido el Presupuesto y aprobado por el Congreso Nacional, ONAPRES deberá comenzar a autorizar los desembolsos que corresponda, según el calendario de ejecución que la institución ejecutora haya suministrado en su oportunidad.^{3/}

En este punto es muy importante la coordinación entre ONAPRES y ONAPLAN. La primera debiera suministrar a la segunda toda la información sobre desembolsos otorgados a los distintos proyectos que se encuentran en ejecución. Con esta información ONAPLAN, a

través de la correspondiente ficha de seguimiento, podría tener una información permanentemente actualizada sobre los montos invertidos en distintos momentos del año. Se podrían recomendar así los ajustes que fuera necesario para alcanzar las metas planeadas a comienzos de año. Asimismo, se podrían comprobar muy cercanamente los efectos que, de acuerdo a las evaluaciones que se hayan realizado con anterioridad, el programa irá teniendo sobre la economía nacional.

Por otra parte, ONAPLAN podrá suministrar a ONAPRES toda la información de seguimiento que le permita verificar la justificación de un nuevo desembolso a las respectivas ejecutoras. En otras palabras, ONAPLAN podría actuar como una institución auditora de forma tal que ONAPRES realice los desembolsos con un respaldo técnico que confirme los avances efectivos de las obras programadas.

La organización institucional del sistema nacional de proyectos que se ha presentado está en plena armonía con la respectiva ley de planificación. Es más, el Cuadro 6 se ha diseñado respetando estrictamente el articulado de la Ley 55. Por lo tanto, que muchos de los procesos que se describían recientemente no funcionen a cabalidad se debe, básicamente, a que no ha existido una plena disposición institucional y política para instrumentarla en su totalidad. Esto último, además requeriría, como se señalara anteriormente, que la Ley 55 fuera mínimamente reglamentada. De esta forma, se podrían establecer claramente las rutas específicas que debe seguir la tramitación de un proyecto de inversión en sus distintas fases de preparación hasta su entrada en operación definitiva.

Sin perjuicio de lo anterior algunos de los procedimientos que se describían anteriormente, actualmente están en pleno funcionamiento, como por ejemplo, la tramitación de recursos externos para un proyecto. Ello, sin embargo, puede ocurrir en forma totalmente incompleta ya que este trámite puede comenzar con total desconocimiento de algunas autoridades centrales.

Asimismo, la realización de algunas de las acciones descritas requeriría del necesario fortalecimiento de ONAPLAN para que pueda desarrollar una capacidad técnica que le permita el mantenimiento y control del Sistema Nacional de Proyectos y una asistencia consistente a las instituciones públicas encargadas de la ejecución de proyectos.

2.4 La Tramitación de Desembolsos para Proyectos en Fase de Ejecución

Como complemento de la exposición realizada en la sección anterior, en la cual se analizaba una posible forma de organización institucional del Sistema Nacional de Proyectos, compatible con la actual ley de planificación, en esta sección se presentan los caminos que siguen actualmente las tramitaciones de los desembolsos para los proyectos que se encuentran en fase de inversión o de ejecución.

El detalle que se presentará correspondería a una ampliación de la parte inferior del Cuadro 6, una vez que se ha aprobado el presupuesto anual para gastos de capital preparado por ONAPRES.

En el Cuadro 7 se han construido, en forma resumida, los flujos que deben seguir las solicitudes de desembolsos de los proyectos aprobados para entrar en ejecución.

Como se puede observar, ONAPRES es la institución clave para llevar el registro de todos los dineros que se desembolsan, independientemente que sean originados en fuentes internas o externas, ya que en algún momento esta institución tiene que tomar nota de la respectiva erogación.

En relación con las solicitudes se pueden distinguir las siguientes situaciones:

a) Desembolsos de recursos externos. Las entidades ejecutoras que estén desarrollando proyectos que han obtenido recursos externos presentarán solicitudes de desembolso, las veces que corresponda y de acuerdo a los compromisos y calendarios de ejecución contraídos con el respectivo organismo financiero, de acuerdo a los siguientes procedimientos:

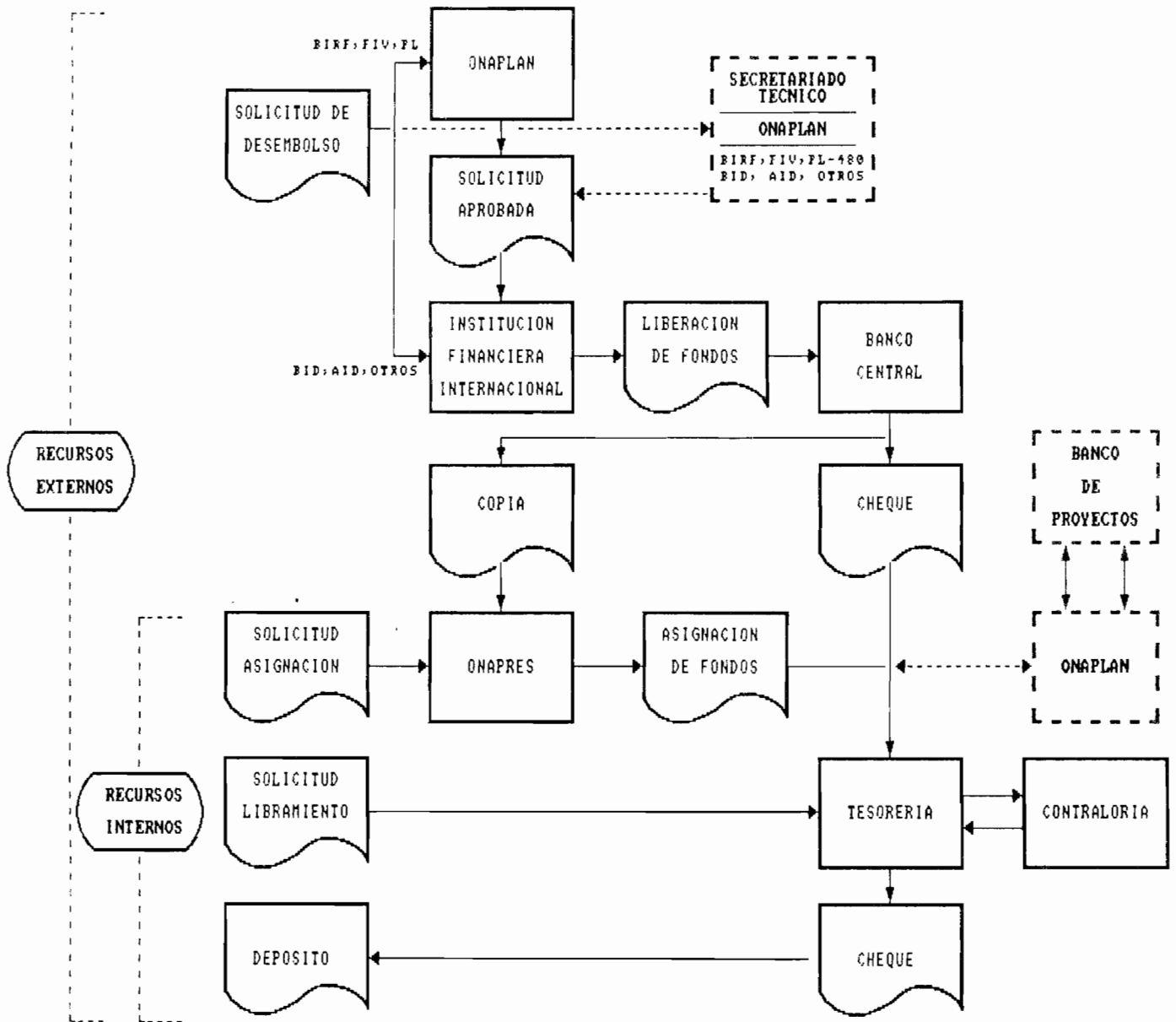
i) Cuando los organismos financieros sean el Banco Mundial (BIRF), el Fondo de Inversiones de Venezuela (FIV), o la PL-480 (Public Law 480 que otorga recursos manejados a través de la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID) de Estados Unidos). En estos casos las solicitudes de desembolso deben ser presentadas a ONAPLAN, quién deberá otorgar su aprobación, para que el organismo que corresponda proceda, a su vez, a autorizar la liberación de los fondos.

Como se puede apreciar, ONAPLAN y para el objeto de registrar en el Banco de Proyectos la información respectiva, y cómo se podrá constatar con más claridad posteriormente, controla con propiedad sólo la información de desembolsos relativas a estas instituciones.^{4/}

ii) Cuando los organismos financieros son el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID), y otros organismos como, por ejemplo, la Comunidad Económica Europea, el Fondo de Inversiones para el Desarrollo Agropecuario (FIDA), ciertos gobiernos específicos, etc. En estos casos, las instituciones ejecutoras presentan directamente al organismo de que se trate la respectiva solicitud de desembolso. Una vez que éste de su aprobación demandará del Banco Central la correspondiente liberación de fondos.

Cuadro 7

PROCESO QUE SIGUEN LOS DESEMBOLSOS



iii) En cualquiera de los dos casos anteriores, al autorizar la liberación de fondos, el Banco Central emitirá un cheque, por la cantidad que corresponda, y lo enviará a la Tesorería con copia a ONAPRES. La Tesorería comunicará a la Contraloría la recepción del documento, la que a su vez dará su visto bueno para que aquella emita un cheque y lo deposite en la cuenta de la entidad ejecutora respectiva.

b) Desembolsos de recursos internos. En este caso, que corresponde a la parte inferior del Cuadro 7, la entidad ejecutora presenta la solicitud de asignación directamente a ONAPRES y una solicitud de libramiento de los fondos a la Tesorería. Una vez que ONAPRES autoriza la asignación de los fondos y que la Contraloría le da el visto bueno a la Tesorería, esta última emite el cheque para ser depositado en la cuenta de la respectiva ejecutora.

Como se puede observar, ONAPRES, que es una institución del Secretariado Técnico de la Presidencia, lleva un registro de todos los desembolsos que se hagan a los proyectos de inversión, sean estos con recursos internos o externos.

A pesar de ello, sin embargo, ONAPLAN, que sería la institución encargada del Banco de Proyectos, no tiene, necesariamente, una comunicación oportuna de estas actividades.

En el Cuadro 7, con líneas punteadas, se presentan tres casilleros de procedimientos que sería aconsejable seguir y que actualmente no se ejecutan. Con estos sencillos cambios se podría obtener una ganancia cualitativa muy grande. Ellos son los siguientes:

a) Sería aconsejable que todas las solicitudes de desembolsos externos pasaran a través del Secretariado Técnico y de ONAPLAN. Con ello se podría seguir una política común frente a todos los organismos internacionales de financiamiento y se podría controlar que la autorización de los desembolsos responda efectivamente a los avances de las obras que se hayan comprometido en la programación. Se alimentaría, de esta forma, además, directamente el Sistema de Información de Proyectos.

El cambio propuesto se refleja en la parte superior derecha del Cuadro 7, en la cual se ha puesto un casillero con líneas punteadas para señalar que esta operación, actualmente, no se efectúa en la forma indicada.

b) ONAPRES, una vez que autoriza la asignación de un desembolso, interno o externo, debiera comunicarlo a ONAPLAN, de forma tal de incorporar esta información al Banco de Proyectos. Este procedimiento se indica al centro y a la derecha del Cuadro 7, en los casilleros con líneas punteadas.

Por su parte, ONAPLAN, podría informar a ONAPRES de la situación actual del proyecto, sobretodo en lo que se refiere a la relación entre desembolsos anteriores y avance de la ejecución física de la obra. Esta mutua colaboración sería, obviamente, beneficiosa, no sólo para ambas instituciones, si no que para todo el sector público dominicano.

De los cambios sugeridos, el segundo es el más fácil de implementar. El primero es deseable pero, por ahora quizás no tan indispensable. En cambio, bastaría que tan sólo se consiguiera una estrecha y sutil colaboración entre ONAPRES y ONAPLAN, como para que el sistema experimentará una mejoría muy sustantiva.

Como se puede desprender de este capítulo, para que el Sistema Nacional de Proyectos, pueda llegar a funcionar en forma adecuada y eficiente, más que la propuesta técnica de su diseño, lo que debe existir es una clara voluntad institucional y política para impulsarlo. De otra forma, los trabajos realizados, los computadores instalados, el diseño lógico y físico que se ha preparado, en definitiva todo el sistema computacional desarrollado correría el riesgo, ya no como en el pasado de adornar el anaquel de una biblioteca, pero si los escritorios de ONAPLAN.

En el siguiente capítulo se presentarán algunos de los resultados alcanzados con el funcionamiento actual del sistema.

NOTAS

1/ El detalle e instrucciones para el llenado de las fichas diseñadas, con las definiciones de cada uno de sus elementos, se puede encontrar en el respectivo Manual.

2/ Esta argumentación corresponde al deber ser y no, necesariamente, a lo que efectivamente ocurre en la práctica. Como se podrá observar, más adelante, en el caso concreto de República Dominicana, la fase de preinversión está muy descuidada, y, en general, los procedimientos para normar el paso de un proyecto de una etapa a otra, prácticamente, no existen. Estos son algunos de los aspectos, de carácter institucional, que se requieren mejorar considerablemente para que se comentarán en el Capítulo siguiente.

3/ En la siguiente sección se revisan con más detalle las rutas que siguen las solicitudes de desembolsos de recursos externos e internos.

4/ A pesar de ello, sin embargo, ONAPIAN puede no tener un conocimiento oportuno del momento en el cual se hacen efectivos los desembolsos incluso para estos proyectos, ya que como se ve más adelante esto ocurre en otra instancia.

ANEXO 1

FICHAS DE LOS PROYECTOS

Republica Dominicana
SECRETARIADO TECNICO DE LA PRESIDENCIA
OFICINA NACIONAL DE PLANIFICACION

FICHA I: ANTECEDENTES BASICOS

SISTEMA NACIONAL DE PROYECTOS
BANCO DE PROYECTOS

I. IDENTIFICACION.

- No. de Registro: |_____| - Nombre Abreviado: _____
 - Nombre completo: _____
 - Tipo de proyecto: |_____| - Localizacion: |_____|
 - Otros codigos de identificacion.
 a) Organizacion que lo asigna: |_____| |_____| |_____|
 b)Codigo que lo identifica: |_____| |_____| |_____|
 . SECTOR ECONOMICO: _____ C. AREA DE INFLUENCIA: _____
 |_____| |_____| |_____|

. PROYECTOS RELACIONADOS. a) Numero del Proyecto: |_____| |_____| |_____|
 b)Codigo de relacion: |_____| |_____| |_____|

II. SITUACION DEL PROYECTO

F. RESPONSABILIDAD INSTITUCIONAL

- Fase: |_____| Etapa: |_____|
 - Fechas Previstas para la Etapa. - Ejecutores:
 - Inicio (a/m): __/__/__ Fin (a/m): __/__/__ Principal: |_____|
 - Estado Avance de la Etapa: |_____| Otro: |_____|
 - Documento de Base : _____

III. DESCRIPCION.

- Proceso involucrado: |_____| - Proposito: _____
 - Caracteristicas Tecnicas: _____

IV. ESTADO DE LAS GESTIONES DE FINANCIAMIENTO

- Externo: |_____| Interno: |_____| - Observaciones: _____

V. DISTRIBUCION GEOGRAFICA.

J. ORIGEN DE LOS RECURSOS Y COSTO.

- Urbano |__| Rural |__| - Externo/Interno |__| Costo |_____|
 - Activo |__| Inactivo |__| - Tipo de Cambio RD\$/US\$|_____| al __/__/__

VI. FUENTES DE INFORMACION.

Informantes:	Nombre	Institucion/Unidad	Telefono
_____	_____	_____	_____
_____	_____	_____	_____
Documentos:	Nombre/Autor	Ubicacion	
_____	_____	_____	
_____	_____	_____	

- Otras referencias: _____

VII. RESPONSABLE DE LA INFORMACION

- En ONAPLAN: |_____| - Fecha (a/m/d): __/__/__

FICHA II: INGRESOS Y COSTOS
ESPERADOS DEL PROYECTO

SISTEMA NACIONAL DE PROYECTOS
BANCO DE PROYECTOS

IDENTIFICACION.

No. de Registro : | _____ | Nombre del Proyecto: _____
 Fecha de estimaciones (a/m/d): ____/____/____ Tipo de Cambio: | _____ |
 Año Esperado de Inicio de: Construcción: | ____ | Operación: | ____ |

COSTOS, INGRESOS E INDICADORES DEL PROYECTO EN US\$ O RD\$, POR AÑO.

AÑO	COSTOS DE INVERSION	COSTOS DE OPERACION	INGRESOS DE OPERACION	INDICADORES
				NOMBRE VALOR
00				TIR
01				
02				VAN
03				
04				TASA %
05				
06				VIDA
07				UTIL EN AÑOS
08				
09				
10+				
TOTAL				COMPOSICION DE LOS COSTOS TOTALES DE INVERSION EN % IMPORTADO: _____ NACIONAL : _____

(Los Valores son US\$ si el Proyecto tiene financiamiento externo.)
 (Los Valores son RD\$ si el Proyecto no tiene Financiamiento Externo.)

IMPACTO GLOBAL DEL PROYECTO, VALORES ANUALES DURANTE LA CONSTRUCCION.

AÑO	EMPLEO DIR. CALIFICADO Hombre-Año	EMPLEO DIR. NO CALIFIC. Hombre-Año	AUMENTO DEL PRODUCTO RD\$/Año	AHORRO DE DIVISAS US\$/Año
00				
01				
02				
03				
04				
05				
06				
07				
08				
09				
10+				
TOTAL				

FICHA II: INGRESOS Y COSTOS
ESPERADOS DEL PROYECTO

SISTEMA NACIONAL DE PROYECTOS
BANCO DE PROYECTOS

IMPACTO GLOBAL DEL PROYECTO. VALORES ANUALES DURANTE LA OPERACION.

ANO	EMPLEO DIR. CALIFICADO Hombre-Año	EMPLEO DIR. NO CALIFIC. Hombre-Año	AUMENTO DEL PRODUCTO RD\$/Año	AHORRO DE DIVISAS US\$/Año
01				
02				
03				
04				
05				
06				
07				
08				
09				
10				
TOTAL				

Inversion / Pleno Empleo Directo Total | _____ | \$ / H-A

Aumento del Producto (Prod. Plena) / Inversion | _____ | RD\$ / \$
Ahorro de Divisas (Product. Plena) / Inversion | _____ | US\$ / \$

(\$ Representa US\$ si el Proyecto tiene financiamiento externo.)

(\$ Representa RD\$ si el Proyecto no tiene Financiamiento Externo.)

IMPACTO SECTORIAL DEL PROYECTO. VALORES ANUALES DURANTE LA OPERACION Y/O
CONSTRUCCION.

ANO					
01					
02					
03					
04					
05					
06					
07					
08					
09					
10					
TOTAL					

RESPONSABLE DE LA INFORMACION.

En ONAPLAN : | _____ |

Fecha (a/m/d): ____/____/____

FICHA III: PROGRAMACION
FISICA Y FINANCIERA GLOBAL

SISTEMA NACIONAL DE PROYECTOS
BANCO DE PROYECTOS

IDENTIFICACION

No. de Registro: | _____ | - Nombre del Proyecto: _____
 Año 0 de Programacion: | ____ | - Fecha Programacion (a/m/d): ____/____/____
 - Tipo de Cambio RD\$ por 1US\$: | _____ |

PROGRAMACION FINANCIERA

ITEM	FINANCIAMIENTO INTERNO			CODIGOS
FUENTE	G	O	TOTAL	FUENTE: G = Gobierno O = Otros
ESTADO			PROGRAMAC.	ESTADO: C = Contratado N = No Contratado
INSTITUC.	GORD			INSTITUC.: Institucion Financiadora
TOTAL				FORMA: F = Prestamo D = Donacion
00				
01				
02				
03				
04				
05				

ITEM	FINANCIAMIENTO EXTERNO US\$				AVANCE DE LA EJECUC. %
FORMA				TOTAL	PROGRAMAC.
ESTADO					
INSTITUC.					
TOTAL					
00					
01					
02					
03					
04					
05					

JUSTIFICACION DE LA REPROGRAMACION

RESPONSABLE DE LA INFORMACION

- En ONAPLAN: | _____ | - Fecha (a/m/d): ____/____/____

Republica Dominicana
SECRETARIADO TECNICO DE LA PRESIDENCIA
OFICINA NACIONAL DE PLANIFICACION

FICHA IV: REGISTRO DE LAS
OPERACIONES FINANCIERAS

SISTEMA NACIONAL DE PROYECTOS
BANCO DE PROYECTOS

IDENTIFICACION.

- No. de Registro : |_____|
- Nombre del Proyecto: _____
- Institucion Financiera: |_____|
- Identificacion de la Operacion: |_____|
- Financiamiento INTERNO Gobierno Otros
- Financiamiento EXTERNO Prestamo Donacion

CONDICIONES DE LA OPERACION.

- Moneda de Origen |_____| Fecha Convenio: ____/____/____
- Monto en Moneda Origen |_____| (a/m/d)
- Tipo de Cambio M.O./US\$ |_____|

PERIODOS

Periodo	Desde	Hasta
Desembolsos	_____	_____
Periodo de Gracia	_____	_____
Amortizacion	_____	_____

INTERESES

Desde	Hasta	Interes	Base del Interes _____ (Libo, Prime)
_____	_____	_____	
_____	_____	_____	

COMISION

Comision % _____

RESPONSABLE DE LA INFORMACION

- En DNAPLAN : |_____|
- Fecha (a/m/d) ____/____/____

Republica Dominicana
SECRETARIADO TECNICO DE LA PRESIDENCIA
OFICINA NACIONAL DE PLANIFICACION

339

FICHA V: PROGRAMACION
FISICA Y FINANCIERA ANUAL

SISTEMA NACIONAL DE PROYECTOS
BANCO DE PROYECTOS

IDENTIFICACION

No. de Registro: [_____] Nombre del Proyecto: _____
Año de la Programacion: [_____] Fecha Programacion (a/m/d): ____/____/____
Tipo de Cambio RD\$ por 1 US\$: [_____] _____

PROGRAMACION FINANCIERA

CODIGOS

ITEM	FINANCIAMIENTO INTERNO		
FUENTE	G	O	
ESTADO	C		TOTAL
INSTITUC.	CORD		
Trimestre			
1			
Trimestre			
2			
Trimestre			
3			
Trimestre			
4			
TOTAL			

FUENTE:

G = Presupuesto
O = Otros

ESTADO:

INSTITUC:

Codigo de la
Institucion Financiadora

FORMA:

P = Prestamo
D = Donacion
C = Contratado

ITEM	FINANCIAMIENTO EXTERNO US\$			
FORMA				
ESTADO				TOTAL
INSTITUC.				
Trimestre				
1				
Trimestre				
2				
Trimestre				
3				
Trimestre				
4				
TOTAL				

RESPONSABLE DE LA INFORMACION

En ONAPLAN: [_____] Fecha (a/m/d): ____/____/____

Republica Dominicana
SECRETARIADO TECNICO DE LA PRESIDENCIA
OFICINA NACIONAL DE PLANIFICACION

FICHA VI: SEGUIMIENTO,
IDENTIFICACION.

SISTEMA NACIONAL DE PROYECTOS
BANCO DE PROYECTOS

No. de Registro: [_____] Nombre del Proyecto: _____

SITUACION ACTUAL DEL PROYECTO.

Fecha de Inicio Actualizada (a/m/d): ____/____/____ - Avance de la Ejecuci
Fecha de Termino Actualizada (a/m/d): ____/____/____ ____%.

DESARROLLO DE ACTIVIDADES.

PROBLEMAS DETECTADOS.

DESEMBOLSOS EFECTIVOS

Institut. Financiera	Identif. Operacion	Fecha	Numero Desembolso	Monto en US\$	Monto en RI\$
-----	-----	-----	-----	-----	-----
-----	-----	-----	-----	-----	-----
-----	-----	-----	-----	-----	-----
-----	-----	-----	-----	-----	-----

RESPONSABLE DE LA INFORMACION
En ONAFLAN: [_____] - Fecha (a/m/d): ____/____/____

**SISTEMA DE ASIGNACION DEL GASTO PUBLICO Y LA PROGRAMACION
DE INVERSIONES EN EL PARAGUAY***

Secretaría Técnica de Planificación
Asunción - Paraguay

* Documento presentado al Seminario sobre "Gestión del Gasto Público y Programación de Inversiones". (ILPES/IDE 16).

1. Introducción

El presente documento ha sido elaborado a fin de dar cumplimiento al requisito establecido por las instituciones organizadoras 1/ del Seminario de la referencia que será realizado entre el 25 y el 28 de septiembre de 1989 en Santiago de Chile. En dicho Seminario participarán representantes de la Secretaría Técnica de Planificación (STP) a través de sus unidades especializadas, la Oficina Nacional de Proyectos (ONP) y la División de Programación del Sector Público.

El documento resume las experiencias locales en materia de programación de inversiones públicas en el Paraguay, cuyo organismo central de planificación, la STP, tiene mucho interés en optimizar los mecanismos operativos de asignación de recursos para la inversión pública y establecer un sistema más eficiente de análisis, jerarquización, control, seguimiento, supervisión y evaluación de proyectos. En tal sentido, es oportuno señalar que en el marco del Convenio de Cooperación Técnica ATN-SF/2525-PR, Subprograma III, suscrito entre el Gobierno del Paraguay y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), ejecutado por el ILPES, se ha elaborado una propuesta de organización y puesta en marcha de un programa de seguimiento de proyectos de inversión pública.

Dando continuidad a las actividades desarrolladas hasta el presente, se pretende instalar y poner en funcionamiento un Banco de Proyectos que sirva de apoyo al sistema de programación de la inversión pública, cuyo organismo central sería la STP, a través de su unidad especializada en proyectos, la ONP.

2. Antecedentes

La situación que enfrenta actualmente el país y el deseo del Gobierno de mejorar los sistemas de asignación de recursos destinados a la inversión pública, teniendo en cuenta la escasez relativa de dichos recursos, frente a las necesidades de los distintos sectores que conforman la economía nacional, ha puesto de manifiesto la necesidad de revisar y mejorar las técnicas de planeamiento, ejecución y control con que cuenta la administración pública, desarrollando nuevos instrumentos que permitan una mejor y más eficiente administración de los proyectos del sector público.

En tal sentido, cabe destacar que el actual gobierno ha tomado la decisión de optimizar los procedimientos de programación y presupuestación de inversiones, lo cual requiere, como es lógico suponer, de herramientas metodológicas que se adecúen y tornen más eficiente el logro de tal objetivo.

3. Instituciones involucradas en el proceso de inversión e integrantes del Sistema Nacional de Proyectos

Las inversiones públicas en el Paraguay, se efectúan por medio de instancias institucionales que operan a través de organismos especializados sectorialmente.

El organismo de más alto nivel y que constituye la instancia de decisión, en el cual se coordinan las labores de las instituciones vinculadas al desarrollo económico y social y se toman las decisiones en materia de políticas económica, financiera y tributaria, es el Consejo de Ministros (CM). Este Consejo lo preside el Presidente de la República y está integrado por los Ministros de Estado, los Presidentes del Banco Central del Paraguay (BCP) y del Banco Nacional de Fomento (BNF) y por el Secretario Ejecutivo de Planificación Económica y Social. En la práctica este Consejo funciona en sustitución del que se denominaba Consejo Nacional de Coordinación Económica que fuera creado por la Ley No. 47 del 25 de noviembre de 1948 y que estaba integrado de la misma manera y cumplía similares funciones que el actual Consejo de Ministros.

El Consejo de Ministros es asesorado, en aspectos de preinversión, por el Consejo Nacional de Preinversión (CONAPRI), creado por Decreto No. 11.389 del 19 de noviembre de 1979, el cual está integrado por el Ministro de Hacienda, quien lo preside, el Presidente del BCP y el Secretario Ejecutivo de la STP.

En materia de Desarrollo Rural Integral, el Consejo de Ministros es asesorado por el Consejo Nacional de Coordinación del Desarrollo Rural (CONCODER), creado por medio del Decreto No. 1.172 del 21 de junio de 1989. El mismo está integrado por los representantes de la Presidencia de la República, de los Ministerios del Interior (MI), de Hacienda (MH) y de Agricultura y Ganadería (MAG); de la STP; del BCP; del BNF; del Instituto de Bienestar Rural (IBR); del Crédito Agrícola de Habilitación (CAH) y de la Asociación Rural del Paraguay (ARP).

El órgano central regulador del Sistema es la Secretaría Técnica de Planificación de la Presidencia de la República, creada por Ley No. 841 del 14 de septiembre de 1962, que mantiene con las unidades de planificación de los ministerios, entes autónomos y descentralizados y municipalidades, una relación funcional a través de sus unidades especializadas.

El 30 de junio de 1970, mediante el Decreto No. 13.299, respondiendo a la necesidad de hacer más operativa la planificación del desarrollo, con la creación de un órgano que se ocupe de la coordinación de todas las actividades vinculadas al ciclo de vida de los proyectos (identificación, promoción, formulación, evaluación, jerarquización, seguimiento y control), fue creada la Oficina Nacional de Proyectos (ONP), como entidad dependiente de la STP. La ONP atiende el proceso de preinversión y se constituye en la Unidad Técnica del Fondo de Preinversión. Los aspectos de ejecución de

proyectos son atendidos al interior de la STP por el Departamento de Planificación del Sector Público que se ocupa de analizar los agregados del programa de inversiones públicas, entre otros análisis de corte macroeconómico.

El Ministerio de Hacienda, cuyas funciones fueron establecidas en el Decreto No. 17.101 del 24 de diciembre de 1946, constituye el organismo clave del Sistema Nacional de Proyectos (SNP), ya que la mayor parte de los mismos, antes de ser sometidos a consideración del Consejo de Ministros, son analizados en el Equipo Económico, presidido por el Ministro de Hacienda.

La vinculación del Sistema de Inversión Pública con el sistema financiero se realiza a través de la Dirección General de Presupuesto, del Ministerio de Hacienda que mantiene relaciones funcionales con las Unidades de Presupuesto de los organismos del sector público y con los Delegados Presupuestarios.

Los recursos financieros para la fase de preinversión son proporcionados por el Fondo de Preinversión (FP), quien financia el desarrollo de estudios de proyectos públicos prioritarios. El FP fue creado por Decreto No. 19.541 del 19 de diciembre de 1975 como una cuenta especial en el BCP y se encarga de los mecanismos de generación y formulación de proyectos, mediante la canalización de los recursos financieros que dicho fondo capta, hacia préstamos para la realización de estudios destinados a demostrar la viabilidad técnica, económica y social de los proyectos de inversión. Adicionalmente, el Estado cuenta con el Instituto de Desarrollo Municipal (IDM), el cual financia inversiones de las municipalidades.

La organización funcional del Sistema Paraguayo de inversiones se puede apreciar en el Gráfico 1.

4. Funciones de las entidades vinculadas al SNP

Existe una gran variedad de entidades involucradas en el proceso de asignación del gasto público y la programación de inversiones. La participación de cada una de ellas está basada en las funciones establecidas en las Leyes, Decretos y Reglamentos de organización y funciones respectivas, cuya síntesis puede observarse seguidamente.

4.1 Instancia de decisión

- Consejo de Ministros
 - . Establecer las estrategias, lineamientos de política, objetivos y prioridades de las inversiones públicas.
 - . Aprobar el plan, programas y proyectos de inversión pública.
 - . Coordinar la gestión financiera relacionada con las inversiones públicas.

4.2 Organismos reguladores

4.2.1 Sistema de Planificación

- Consejo Nacional de Preinversión
 - . Fijar los criterios para la definición de prioridades de los estudios de preinversión y elevar al Consejo de Ministros para su aprobación.
 - . Elevar al Consejo de Ministros los proyectos que serán incluidos en el programa de inversión pública, indicando las fuentes alternativas de financiamiento para la ejecución de dichos proyectos.
 - . Evaluar las operaciones del Fondo de Preinversión.

- Consejo Nacional de Coordinación del Desarrollo Rural
 - . Analizar globalmente la problemática de la tierra y los conflictos derivados.
 - . Coordinar la política gubernamental para la ejecución de medidas encaminadas a solucionar los problemas del desarrollo rural.
 - . Analizar la disponibilidad y la generación de recursos financieros para la ejecución del programa.
 - . Impartir directivas y cursos de acción de los órganos competentes para el cumplimiento de sus objetivos.

- Secretaría Técnica de Planificación
 - . Formular el Plan de Inversiones Públicas
 - . Difundir las estrategias, lineamientos de política, objetivos y prioridades de las inversiones públicas establecidas por el Consejo de Ministros.
 - . Participar en el estudio del presupuesto general de gastos y recursos de la Nación, estableciendo recomendaciones acerca de las inversiones públicas a realizarse.
 - . Analizar las solicitudes que efectúen los organismos del Sector Público para la incorporación de nuevos proyectos al Plan de Inversión Pública.
 - . Observar que los planes de desarrollo e inversiones sean debidamente ejecutados, evaluando los resultados obtenidos y progresos alcanzados.

- Oficina Nacional de Proyectos
 - . Coordinar la gestión de los organismos públicos en materia de identificación, promoción, selección y elaboración de estudios vinculados con la formulación de proyectos de inversión.
 - . Evaluar los proyectos del Sector Público y fijar prioridades en función de la orientación del Consejo de Ministros.

- Oficinas de Planificación de Entidades Ejecutoras
 - . Formular estudios de preinversión de proyectos sectoriales de inversiones públicas.
 - . Difundir y verificar el cumplimiento de las estrategias, políticas, objetivos y prioridades, determinados por el Consejo de Ministros, en materia de inversiones públicas.
 - . Participar en el proceso de formulación del Presupuesto General de la Nación en su área específica.

4.2.2 Sistema financiero

- Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda.
 - . Formular la política presupuestaria para las inversiones públicas.
 - . Determinar el Plan de Ejecución Presupuestaria de las inversiones públicas.
 - . Realizar el control y evaluación presupuestaria de la ejecución de los proyectos.
- Fondo de Preinversión
 - . Financiar estudios específicos de preinversión.
 - . Financiar estudios específicos y complementarios de proyectos, cuya factibilidad técnica y económica ha sido demostrada.
 - . Financiar estudios sectoriales y subsectoriales y otros de carácter similar para el conocimiento de los recursos naturales y la identificación de proyectos.
 - . Financiar estudios destinados a mejorar la capacidad institucional y administrativa, productiva o de mercado de las entidades beneficiarias del Fondo de Preinversión.
- Instituto de Desarrollo Municipal
 - . Financiar proyectos de inversión municipal.
 - . Apoyar el desarrollo institucional de las municipalidades.

4.2.3 Sistema de control

- Contraloría Financiera del Ministerio de Hacienda.
 - . Efectuar el control financiero y legal de los gastos de inversión.
 - . Realizar intervenciones de fiscalización en las unidades ejecutoras de proyectos de inversión en los casos que se juzgue necesario.

4.3 Organismos procesadores

4.3.1 Sistema de Planificación

- Entidades Ejecutoras
 - . Dirigir y supervisar la ejecución de los proyectos de inversión pública.
 - . Participar en el proceso de formulación presupuestaria de los proyectos.
 - . Participar en la elaboración de estudios de preinversión.

4.3.2 Sistema financiero

- Unidades de Presupuesto de las Entidades ejecutoras y Delegados Presupuestarios.
 - . Participar en el proceso de formulación del presupuesto de la entidad correspondiente.
 - . Atender las solicitudes de gastos para la ejecución de los proyectos.
 - . Registrar, controlar e informar sobre la ejecución financiera del presupuesto de inversión.

4.3.3 Sistema de control

- Unidades de Contabilidad y Auditoría de las Entidades Ejecutoras.
 - . Realizar registros contables del avance financiero de la ejecución de los proyectos.
 - . Realizar auditorías de verificación de resultados de la ejecución de los proyectos e informar a los niveles superiores.

5. El proceso de inversión pública vigente

Si bien la base legal y la organización funcional implícita en la misma, cuentan con los elementos propios de un sistema de inversiones, en la práctica el proceso ocurre de manera desarticulada y asistemática. En efecto, no existen procedimientos de programación de inversiones, el sistema de planificación recibe información del presupuesto de inversiones, una vez que éste ha sido aprobado. Cada unidad ejecutora gestiona directamente ante los organismos financieros y antae el Ministerio de Hacienda los fondos requeridos para la ejecución de sus proyectos. En este sentido, las iniciativas de inversión son propuestas, en el marco de la formulación anual de presupuesto, a iniciativa de la unidad ejecutora o eventualmente del Consejo de Ministros, sin los análisis de consistencia global que son función del Sistema de Planificación.

En el Gráfico 2 puede observarse el flujograma procesal vigente.

En cuanto al ciclo de vida de los proyectos, se plantea que el mismo comprende las siguientes etapas:

- Ideas
- Preinversión
- Programación
- Presupuestación
- Ejecución
- Seguimiento y Control

Ideas

Esta etapa es considerada en forma separada del estado de preinversión y se plantea que las mismas son generadas por los organismos ejecutores según sus necesidades y en cumplimiento de los lineamientos generales de los planes nacionales y sectoriales de desarrollo.

La aparente ausencia de metodologías de identificación de ideas, ha determinado la implementación de proyectos "Llave en Mano", que no garantizan la ejecución de inversiones al mínimo costo.

Preinversión

Esta etapa comprende los estudios de prefactibilidad, factibilidad y diseño final. Si bien las funciones atribuidas a los organismos reguladores del sistema, obligarían a las entidades ejecutoras a presentar sus estudios de preinversión para su respectiva evaluación, en la mayoría de los casos los organismos ejecutores desarrollan estos estudios y gestionan la implementación de las respectivas inversiones, sin la participación de los reguladores del sistema, lo cual no permite que se efectúen los análisis de consistencia global y compatibilidad con los objetivos de desarrollo económico en consideración de las restricciones de estabilidad.

Programación

Esta etapa, consistiría en incorporar eventualmente los proyectos aprobados para su ejecución, dentro del programa de inversiones públicas. Sin embargo, la falta de una normatividad del proceso impide que esta tarea sea cumplida.

A este respecto, debemos anotar que la programación en sí, no es una etapa del ciclo de vida de los proyectos, ya que no se presenta por una sola vez luego de terminados los estudios. En cambio, es una actividad que acompaña a todo el ciclo de vida del proyecto, se programan los estudios, y la ejecución de las obras continuamente. Lo que sí ocurre por una sola vez, son las gestiones de apertura presupuestal, las gestiones de financiamiento tanto interno como externo, la definición de la unidad ejecutora, las bases de licitación y todas aquellas acciones necesarias para dejar la iniciativa de inversión expedita para su implementación.

Presupuestación

Se plantea esta etapa, como sucesiva a aquella etapa de programación anteriormente explicitada, con el objetivo de incluir en el Presupuesto, aquellas inversiones incorporadas en el programa de inversión pública. Sin embargo, la falta de un proceso de programación dinámico y actualizado no permite que tal objetivo sea cumplido.

Ejecución

Esta etapa se refiere a la implementación de la alternativa de inversión aprobada, programada y presupuestada. Es necesario tener en consideración que en esta etapa del ciclo de vida de las inversiones, se desarrollan los mayores impactos de las mismas sobre la demanda agregada, y en general sobre las variables pertinentes a la estabilidad económica.

Seguimiento y evaluación

Esta etapa se plantea como culminante del ciclo de vida de las inversiones; sin embargo, se afirma que debe abarcar todas las etapas del ciclo. Lo anterior implica que no es una etapa en sí, sino una actividad común a todas las etapas. Esta actividad es de suma importancia para el manejo adecuado de las inversiones, por lo que se hace necesaria la institucionalización de un Sistema Nacional de seguimiento y evaluación de proyectos de inversión, con una eficiente base de datos.

Gráfico 1

ORGANIGRAMA FUNCIONAL DEL SISTEMA DE INVERSIONES DEL PARAGUAY

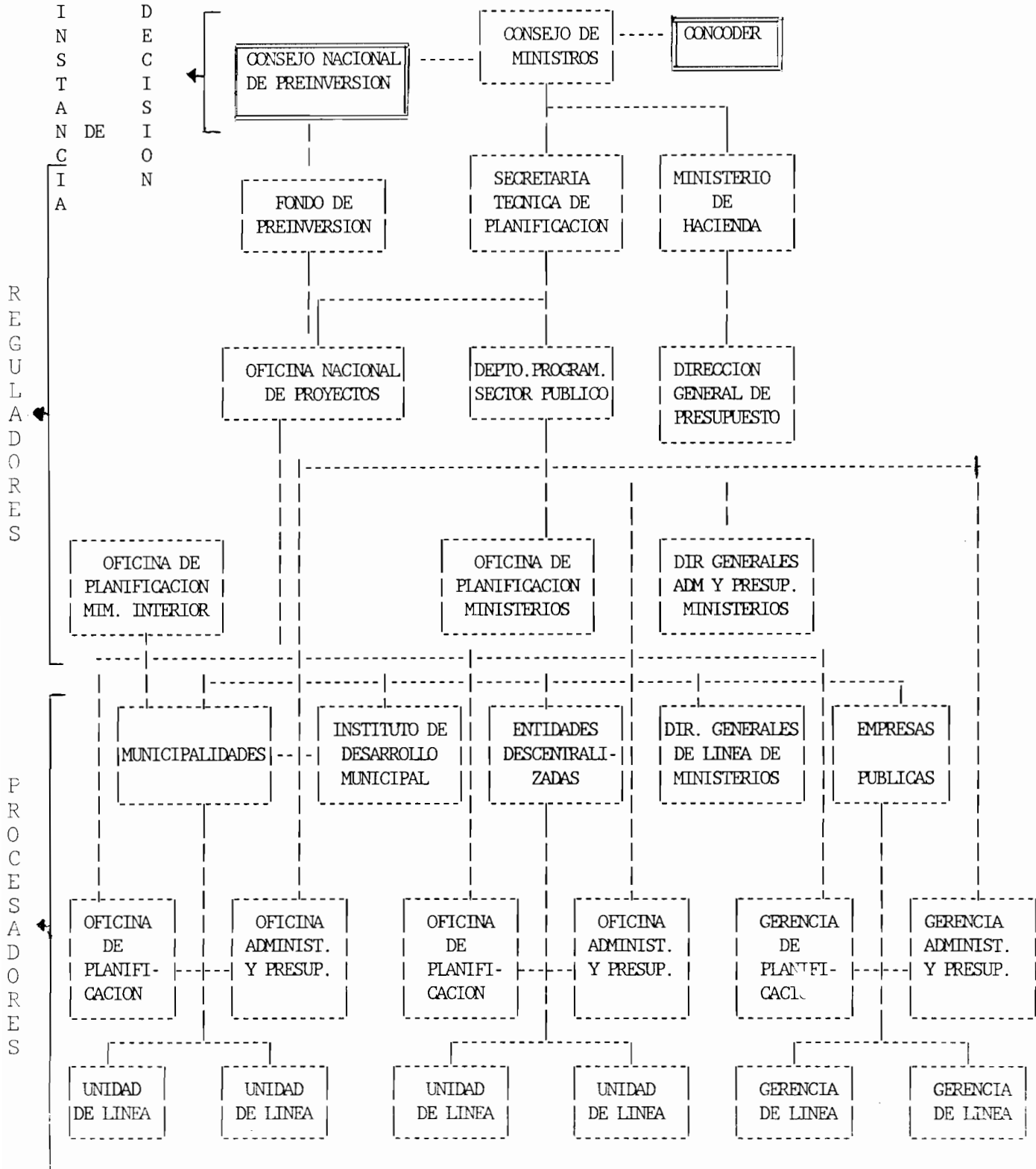
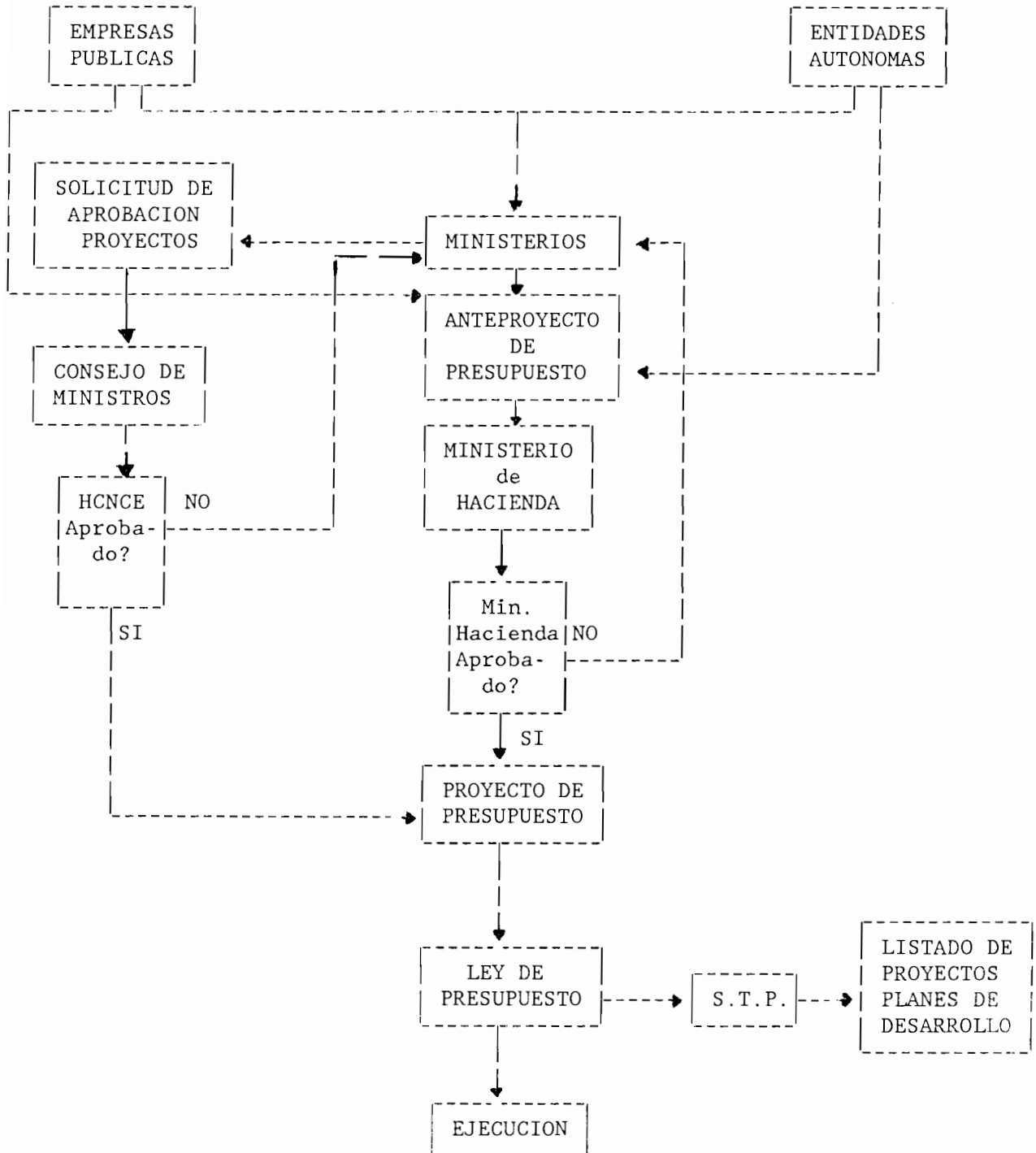


Gráfico 2

FLUJOGRAMA PROCESAL DE INVERSIONES PUBLICAS VIGENTE



NOTAS

1/ Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) e Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial (IDE).

LA PROGRAMACION DE LAS INVERSIONES PUBLICAS EN ECUADOR

Piedad de Viteri*

* Directora de Coordinación del Sector Público, Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), Quito, Ecuador.

Documento presentado al Seminario "Gestión del Gasto Público y Programación de Inversiones". (ILPES/IDE 14).

1. Marco legal e institucional

a) Si bien, desde los comienzos de la planificación nacional hubo un persistente afán por asegurar el cumplimiento de sus orientaciones y propuestas, habiéndose ensayado diversos tipos de coordinación voluntaria, fue en 1977, año en que se dictó en el Ecuador la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, cuando se establecieron mecanismos coercitivos para vincular el Presupuesto del Gobierno Nacional con los planes de desarrollo, con los planes operativos anuales y otros instrumentos de política económica, de corto y mediano plazo; entre tales disposiciones se destaca aquella que establece que el organismo central de planificación ha de preparar un Plan de Inversiones para el Gobierno Nacional, en armonía con lo que dispone el Sistema Nacional de Proyectos y el Plan de Desarrollo que se encuentre vigente. Este Plan de Inversiones debe ser puesto a consideración del Ministerio de Finanzas para que sea incorporado en la Proforma Presupuestaria del año siguiente.

Consta además en la referida Ley que las entidades y organismos del Gobierno Nacional no pueden incluir en sus presupuestos proyectos de inversión que no estén contenidos en dicho Plan.

A su vez, el Sistema Nacional de Proyectos fue organizado en el país mediante Decreto Supremo de agosto de 1975,, con la finalidad de establecer un conjunto de normas cuya aplicación tienda a perfeccionar la determinación de prioridades de inversión, la ejecución de programas y proyectos de mayor beneficio social y económico y promover la realización de estudios de preinversión a fin de asegurar la correcta asignación de recursos del sector público.

Ratifica las disposiciones anteriores. La Ley Orgánica del Consejo Nacional de Desarrollo, que se dictó en diciembre de 1984 y establece que la Secretaría General de Planificación del CONADE, ha de preparar y presentar anualmente, la lista de las inversiones prioritarias para el desarrollo, a fin de que sea considerada en la Proforma del Presupuesto del Estado y el presupuesto de las entidades y empresas públicas y que sirvan de pauta para los organismos seccionales.

b) Coordinación con entidades ejecutoras. Tanto en las disposiciones mencionadas, como en otras complementarias y, en especial, en la metodología de planificación que se encuentra en uso, se prevé un proceso de coordinación y de coparticipación entre la Secretaría General de Planificación, como núcleo del sistema, y las entidades que formulan programas y proyectos de acuerdo con su función específica en gestión. Tal coordinación se realiza, generalmente, a través de las oficinas de planificación y programación de los ministerios, entidades adscritas, empresas del Estado y organismos autónomos que tienen a su cargo proyectos de inversión.

No obstante la vigencia de normas legales y las estructuras institucionales creadas para el efecto, no han sido suficiente para garantizar la efectiva ejecución de las inversiones derivadas de los planes de desarrollo; en la realidad nacional tienen una alta ponderación los factores sociopolíticos no previstos en los procesos técnicos, o más bien previstos o ignorado las prioridades de la planificación. Tampoco funcionó el cuerpo operativo del Sistema Nacional de Proyectos que hubiera dado bases informativas y elementos técnicos para sustentar la conveniencia y permanencia de las inversiones públicas.

c) Participación en niveles directivos de las instituciones. A través de la delegación que el Consejo Nacional del Desarrollo tiene en el nivel directivo de entidades responsables de la ejecución de proyectos, la planificación tiene oportunidad de pronunciarse sobre la prioridad, la ventaja o las condiciones de financiamiento de tales proyectos; sin embargo, es obvio que la decisión adopta la mayoría de las representaciones, sin que en todos los casos, prevalezca la opinión del organismo de planificación.

2. Metodología de elaboración del Plan de Inversiones

La Secretaría General de Planificación del CONADE organiza la elaboración del Plan de Inversiones en los primeros meses de cada año, mediante las siguientes órdenes de trabajo:

a) Las unidades sectoriales del CONADE, en contacto con las oficinas de contraparte de entidades ejecutoras, deben informarse sobre el avance de los proyectos en ejecución, la proyección del avance hasta fines del mismo año y la programación del año siguiente.

En el caso de nuevos proyectos, toman nota de las decisiones adoptadas en las instituciones con posterioridad a la aprobación del Plan de Desarrollo, lo que han de confrontar con el registro de proyectos de este Plan.

b) En base a la información obtenida, las unidades sectoriales preparan la lista de proyectos para cada uno de los programas, que a su vez, se agregan en cada sector económico o social. En esta etapa, se cuenta con criterios globales de carácter político, social, económico y financiero, derivados de lineamientos del Plan de Desarrollo, y que se ratifican en el Instructivo de elaboración del Plan de Inversiones, lo cual permite que las unidades sectoriales realicen una selección y jerarquización inicial.

c) La parte cuantitativa de la lista comprende el monto de gastos programada para el próximo año y el aporte de las fuentes internas y externas que intervienen en el financiamiento individual de los proyectos.

Las fuentes internas se agrupan en los siguientes conceptos: presupuesto del Estado, recursos propios, transferencias (de fondos centralizados o entre instituciones), y el crédito interno. Las fuentes externas constituyen los desembolsos de créditos externos contratados y

previstos para proyectos nuevos, la asistencia técnica no reembolsable y el aporte de la inversión directa extranjera en programas del sector público.

d) Sobre las listas de proyectos que presentan las unidades de sectoriales se realiza el análisis de consistencia a cargo de la Dirección de Coordinación del Sector Público, del CONADE.

Este análisis implica la confrontación con la capacidad global de las fuentes financieras, especialmente cuando se trata del Presupuesto del Estado, en cuyo caso, se realizan proyecciones de ingresos, de gastos fijos y se determina el margen disponible para inversiones. También se compara con la programación de desembolsos de crédito, tanto interno como externo elaborado en las entidades responsables de la administración correspondiente.

Desde el presente año, en que se creó la Unidad de Seguimiento y Evaluación de Proyectos en el Consejo de Desarrollo y una vez que se dispone de un registro inicial de proyectos a cargo del sector público, el análisis incluye también una compatibilización de los proyectos propuestos con el registro de la Unidad de Seguimiento de Proyectos. Como resultado se detectan los proyectos nuevos sobre los cuales se realiza un nuevo examen para determinar su prioridad.

e) La primera consolidación permite identificar, entonces, los ajustes que se deberán realizar de acuerdo con disponibilidades globales de las fuentes financieras, capacidad real de ejecución de proyectos de las instituciones, los planteamientos de reasignación de recursos que formula el Plan Nacional de Desarrollo. También hay una correlación del monto de inversiones públicas que se alcanzaría con la simulación del marco macroeconómico, aunque este proceso se cumple eventualmente, porque no siempre se ha completado la información que permite actualizar las variables globales.

En grupos de trabajo presididos por la máxima autoridad técnica e integrados por analistas de la Dirección de Coordinación del Sector Público y los respectivos sectorialistas, se deciden, bajo las consideraciones antes anotadas, ajustes específicos en los proyectos.

f) La versión ajustada es sometida a conocimiento del señor Vicepresidente de la República, como Presidente del Consejo Nacional de Desarrollo, quien puede formular nuevos ajustes. Con ellos se elabora la versión del Plan de Inversiones para su envío al Ministerio de Finanzas; incluye un texto de presentación que explica la cobertura institucional del Plan, los procedimientos metodológicos, los criterios de priorización, la orientación sectorial y justificaciones especiales, cuando son necesarias.

El envío al Ministerio de Finanzas coincide con la fecha asignada en el cronograma de actividades para la elaboración de la Proforma del Presupuesto del Estado que normalmente elabora y difunde el Ministerio en los primeros meses del año.

3. Incorporación del plan de inversiones a la proforma presupuestaria

Las dos instituciones centrales responsables del proceso Plan-Presupuesto, apoyan la realización de un trabajo conjunto para incorporar el Plan de Inversiones presentado en el proyecto de Presupuesto para el próximo año que elabora el Ministerio de Finanzas.

Se organizan, para ello, sesiones de trabajo entre especialistas sectoriales del CONADE y del Ministerio para compatibilizar, en especial, los requerimientos de asignación del Presupuesto a los proyectos, con las disponibilidades financieras de esta cuenta y con las políticas presupuestarias definidas previamente en el Ministerio; también se confronta con los pedidos de las entidades ejecutoras a fin de asegurar la viabilidad de cada proyecto en su ejecución.

No es difícil que haya lugar a nuevas modificaciones en el uso de recursos presupuestarios, pero bajo una estricta concertación en el grupo; eventualmente se presentan casos de conflictos que son resueltos en niveles superiores de las dos instituciones.

Con los últimos reajustes acordados se definen las asignaciones que constarán en el proyecto de Presupuesto del Estado y se procesa una nueva versión del Plan de Inversiones.

Una segunda fase de incorporación de este Plan al sistema presupuestario se cumple cuando el CONADE lo remite a la Comisión Especial del Congreso Nacional que aprueba tanto el Presupuesto del Estado como los presupuestos de las entidades no incluidas en aquel. Se envía, además, el Plan a los organismos financieros que administran el crédito interno o las aportaciones especiales a los proyectos, para que la programación de desembolsos por préstamos concedidos o la aprobación de nuevos créditos, se sujete a las previsiones y prioridades del Plan de Inversiones.

La interrelación se completa cuando el Plan de Inversiones se ajusta nuevamente con los presupuestos aprobados y decisiones adoptadas sobre la distribución de fuentes financieras, versión que forma parte del Plan Anual que estaría elaborado a fines del año previo o principios del período de aplicación.

En las diferentes fases del ciclo del Plan de Inversiones la Dirección de Coordinación del Sector Público, evalúa las alteraciones e informa a las autoridades de la Institución quienes pueden pronunciarse al respecto.

Se ha descrito un proceso normal cuyas etapas se cumplen en su mayor parte. Ha habido, sin embargo, alteraciones que han dilatado las fases, o han modificado sustancialmente el contenido del Plan de Inversiones.

EL SISTEMA DE INFORMACION SOBRE INVERSIONES

Subsecretaría de Inversiones Públicas y Cooperación Internacional
- Ministerio de Planeamiento y Coordinación -

La Paz, Bolivia

Documento presentado al Seminario "Gestión del Gasto Público y Programación de Inversiones". (ILPES/IDE 17).

El Sistema de Información sobre Inversiones (SISIN), es un paquete de programas desarrollados para el procesamiento automático de la información de las inversiones públicas, que permite, tanto a la Dirección de Inversiones Públicas (DIP) del Ministerio de Planeamiento y Coordinación, como a los Ministerios cabezas de sector y las Corporaciones Regionales de Desarrollo, cumplir con los siguientes objetivos:

- la elaboración del programa de Inversiones Públicas;
- formulación del presupuesto de inversiones de cada gestión;
- seguimiento de las fases de preinversión e inversión;
- evaluación de los impactos del Programa de Inversiones;
- disposición de un banco de datos con información general de inversiones.

1. ESTRUCTURA DE FUNCIONAMIENTO DEL SISIN

1.1. MODULOS DEL SISIN Y SUS RESPONSABILIDADES

El carácter descentralizado de funcionamiento del SISIN, implica la necesidad de crear una estructura operativa que permita la distribución de responsabilidades y atribuciones en cada una de las unidades operacionales y de recopilación de información. Esta necesidad da origen a los Módulos de SISIN, unidades descentralizadas que constituyen instancias independientes de alimentación, procesamiento y producción de resultados.

Se denomina Módulo a las instancias institucionales que centralizan la información sobre la Inversión Pública de un sector económico o región geográfica específica. De acuerdo a las características de la administración central y descentralizada del país, se han implementado los Módulos sectoriales en los Ministerios Cabezas de Sector y los regionales en las Corporaciones de Desarrollo de cada departamento.

Cada Módulo del SISIN es independiente desde el punto de vista operativo e institucional, siendo su única responsabilidad para con el SISIN central del Ministerio de Planeamiento y Coordinación el reportar periódica y oportunamente, de acuerdo a los cronogramas de flujo o requerimientos específicos, la información registrada en su banco de datos, manteniendo de esta manera un registro actualizado de información a nivel nacional.

Cada Módulo del SISIN centralizará la información generada en las unidades ejecutoras de inversiones que dependen administrativamente de cada una, siendo su atribución mantener un banco actualizado de información sobre las inversiones del sector o de la región correspondiente, asignando prioridades a cada proyecto, elaborando los presupuestos del sector o la región y controlando la ejecución y avance de cada uno de ellos.

Las entidades que no sean Ministerio cabeza de sector ni Corporación regional de desarrollo, pero que ejecuten inversiones, reportarán información a los Módulos a los cuales pertenezcan administrativamente, teniendo igualmente posibilidad de contar con unidades de control automatizadas en forma similar a las descritas.

La estructura del diseño lógico y conceptual del SISIN se ha concebido para ser aplicada en forma descentralizada y para proveer a los distintos Módulos de un instrumento de planificación de la Inversión Pública sectorial y regional respectivamente, permitiendo más adelante contar con un instrumento de control de su respectiva ejecución.

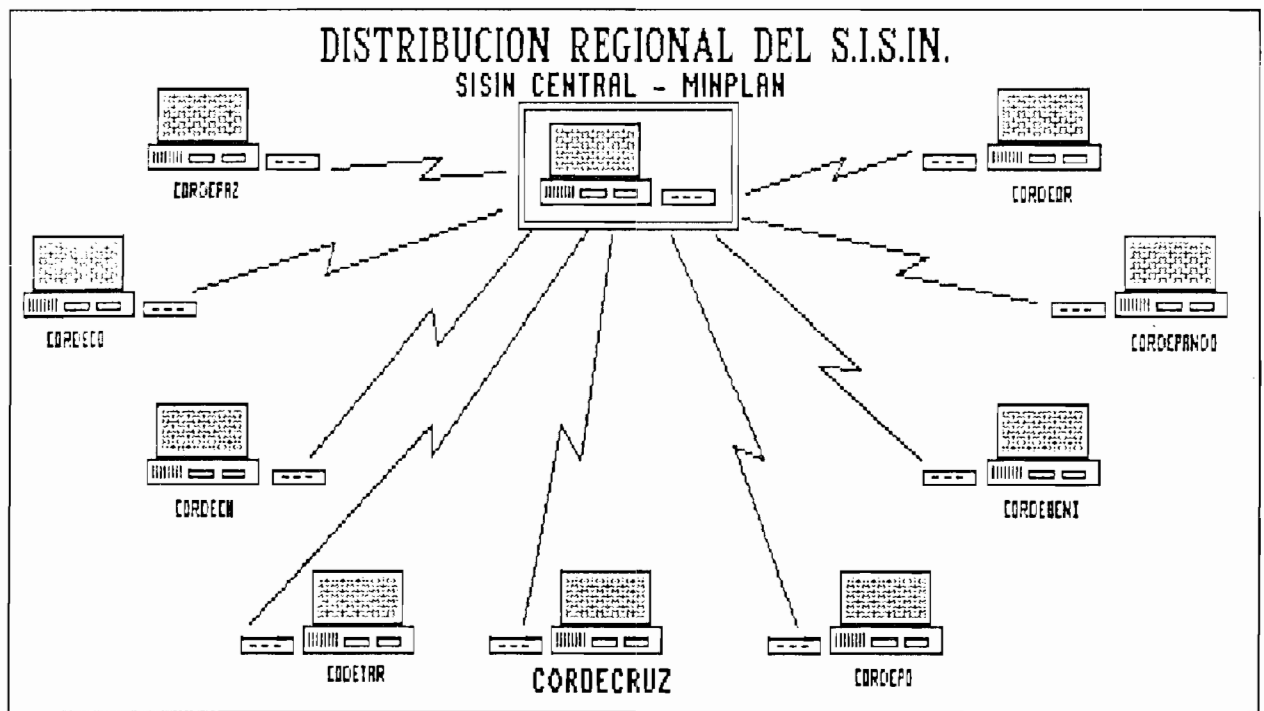
El diseño del SISIN también contempla un módulo central, dependiente de la Subsecretaría de Inversiones Públicas y Cooperación Internacional del Ministerio de Planeamiento y Coordinación. Este Módulo centralizará la información registrada en los distintos bancos de información sectorial y regional, siendo su responsabilidad mantener un registro permanente de información sobre la Inversión Pública Nacional que se utilizará para elaborar planes de inversión acordes con las políticas y estrategias de desarrollo nacional.

En la instancia central se realizarán los ajustes y asignación de prioridades nacionales con base en los presupuestos y jerarquías presentadas por cada Módulo, elaborándose además un reporte trimestral de la ejecución presupuestaria a nivel nacional. A nivel central se contará asimismo con otros sistemas adicionales de control de información proveniente de las agencias internacionales de financiamiento y países amigos que prestan colaboración económica a Bolivia. Con base en esta información se podrá contar con un banco de información debidamente validado que permitirá un análisis y tratamiento racional y efectivo de la Inversión Pública Nacional.

Es atribución del Módulo central solicitar, periódicamente o cuando lo considere necesario, información presupuestaria o de cualquiera de los formularios de captura de datos a los Módulos descentralizados, debiendo éstos reportar la información requerida en forma oportuna e inmediata. El reporte de información bien puede hacerse en forma automática entre los Módulos que cuenten con instrumentos de transmisión de datos, por medios magnéticos entre los Módulos que cuenten con equipos de computación y mediante formularios entre los que no cuenten con microcomputador.

Los gráficos siguientes muestran en su orden, el esquema de Módulos del SISIN, y los flujos de información establecidos para reportar y procesar datos.

FIGURA 1



1.2 ESTRUCTURA DEL FLUJO DE INFORMACION AL SISIN CENTRAL

Una vez que los Módulos descentralizados del SISIN estén organizados y operando regularmente, se establecerá un flujo permanente de información al Módulo central, el que, recopilando información de distintas fuentes, pondrá a disposición de los órganos centrales de planificación, información suficiente para la elaboración de los planes y presupuestos de inversión.

El SISIN, por intermedio de sus Módulos contribuirá en este flujo, alimentando la información generada en la unidad ejecutora de la inversión específica, de acuerdo a la estructura ya explicada. Por otra parte el SISIN se alimentará de la información generada en los organismos de financiamiento externo por intermedio de sistemas similares que operan en la Subsecretaría de Inversiones Públicas y Cooperación Internacional, el Sistema de Información sobre Financiamiento Externo (SISFIN) y el Sistema de Información sobre Cooperación Internacional (SICOOP).

Para efectos de la elaboración de presupuestos y el seguimiento y control de avance presupuestario de la inversión pública, se mantendrá un flujo coordinado y compatible de alimentación mutua de información entre el ministerio de finanzas y la Subsecretaría de Inversiones.

El siguiente gráfico, muestra la estructura de flujo de información al SISIN central que permitirá mantener un banco completo y actualizado de información en la Subsecretaría de Inversión Pública y Cooperación Internacional.

FIGURA 2

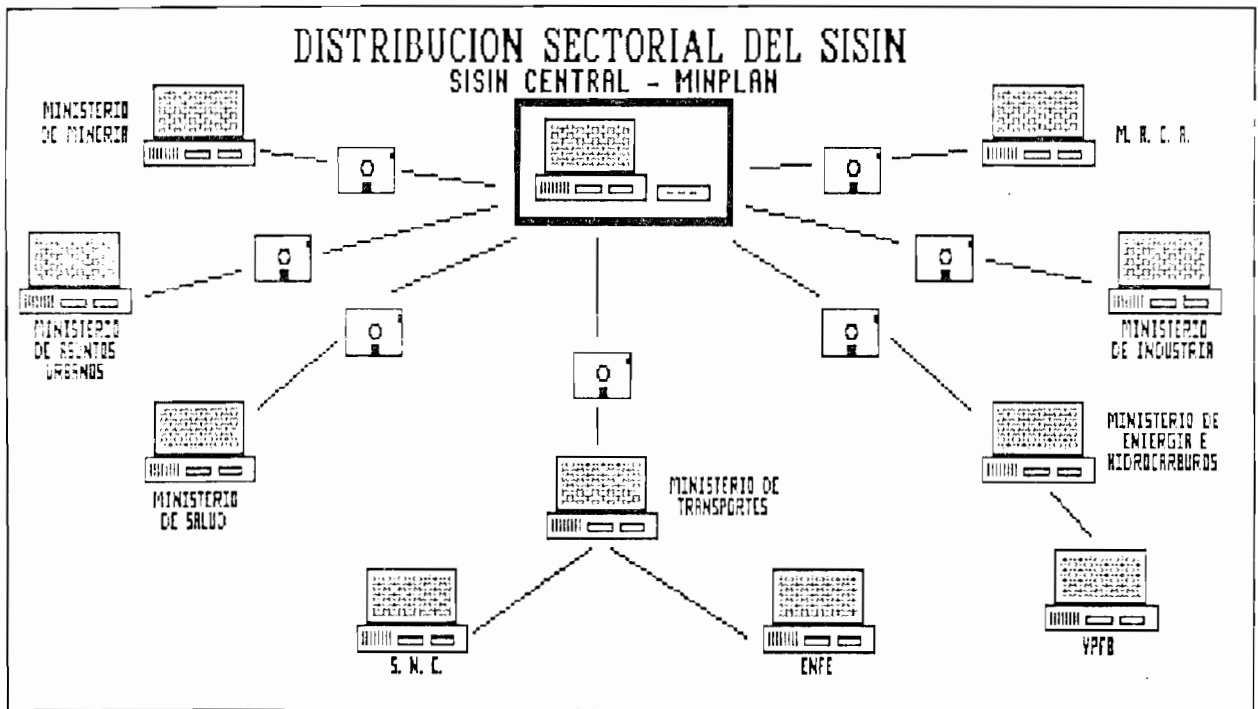
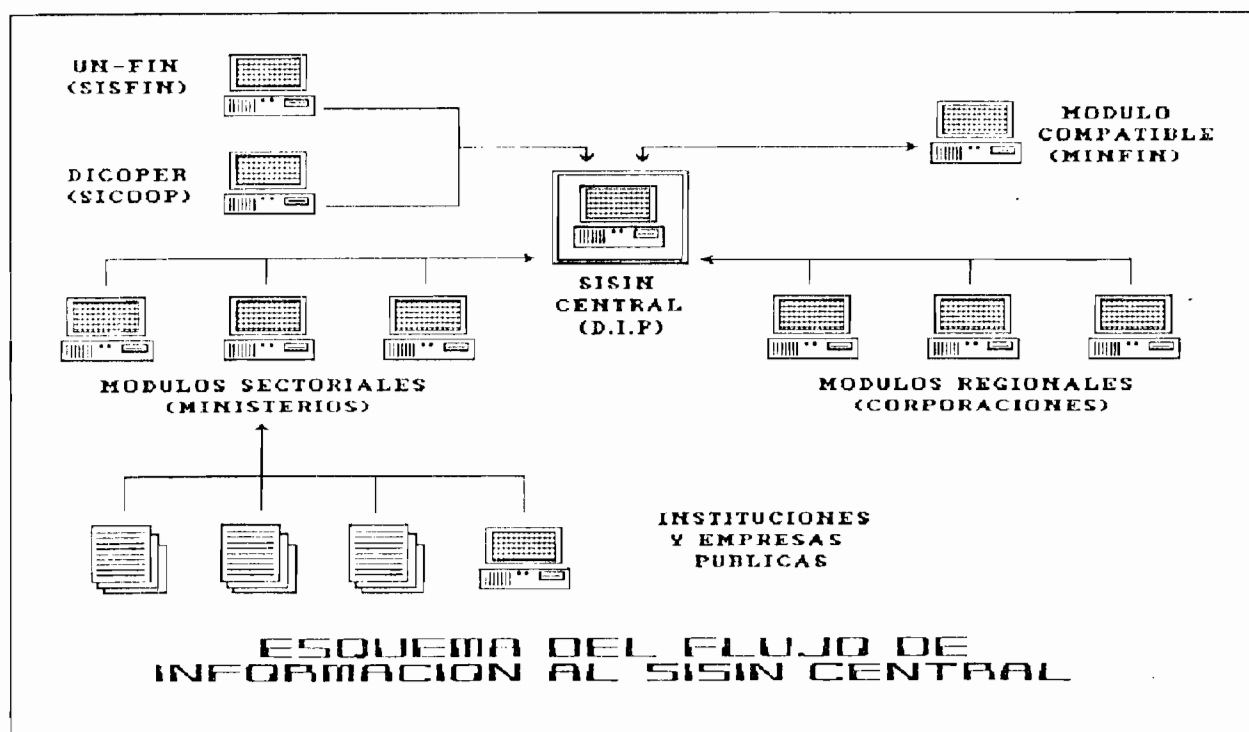


FIGURA 3



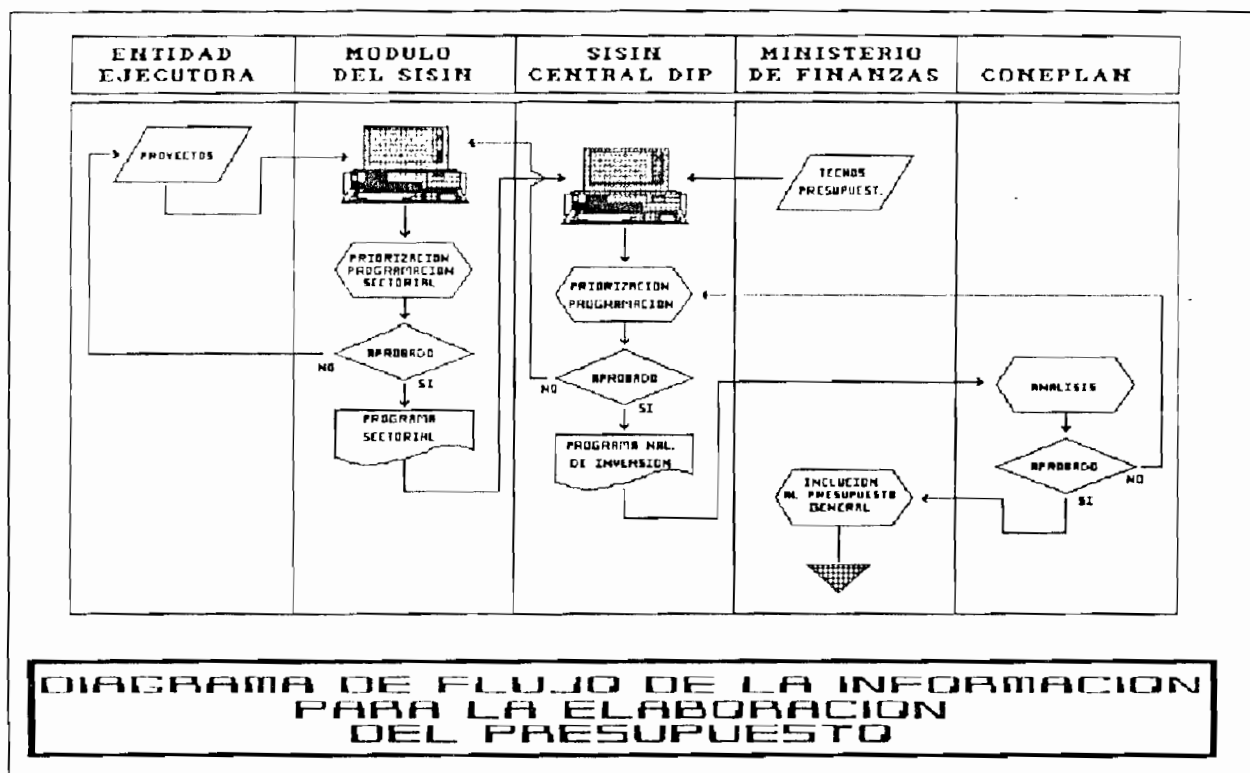
1.3 FLUJORAMA DE INFORMACION PARA LA ELABORACION DE PRESUPUESTOS DE INVERSION PUBLICA

El tema de la elaboración de presupuestos de inversiones es uno de los objetivos de la actual fase de implementación del SISIN. Se ha elaborado para la comprensión gráfica de este proceso un flujograma que muestra las instancias operativas y administrativas y los órganos de decisión que participan, de acuerdo a las normas legales vigentes.

El SISIN no pretende ser o implantar una metodología para la elaboración de presupuestos, lo que intenta normas es el flujo de información, las instancias, atribuciones y responsabilidades de todas las instituciones que participan en este proceso.

Como se presenta en el gráfico 4, la instancia generadora de información es la institución ejecutora de proyectos, que formula sus necesidades en requerimientos presupuestarios institucionales. Estos requerimientos se transmiten directamente a las correspondientes cabezas sectoriales (ministerios) o regionales (corporaciones), vale decir a los Módulos del SISIN del cual dependen, las cuales recopilan la información de todas sus instituciones dependientes formulando un primer presupuesto sectorial o regional respectivamente.

FIGURA 4



Es atribución de cada Módulo del SISIN, conforme a las políticas sectoriales y regionales, asignar prioridad a los proyectos y a sus requerimientos para elaborar el plan global del sector o región que transmitirá directamente al SISIN central del Ministerio de Planeamiento y Coordinación.

La tarea del SISIN central se inicia con la recopilación y centralización de la información recibida de sus Módulos sectoriales y regionales, con el objeto de realizar una compatibilización de éstos a tres niveles.

- Compatibilización con las estrategias y planes nacionales de desarrollo acorde a las políticas económicas vigentes;
- Compatibilización con la capacidad de financiamiento interno en trabajo conjunto con el Ministerio de Finanzas;
- Compatibilización de la capacidad de financiamiento externo, con la información generada en la Unidad de Financiamiento Externo y Agilización de Desembolsos de MINPLAN.

Este proceso de compatibilización da lugar a la elaboración de una versión preliminar del Presupuesto de Inversiones Públicas Nacional, mismo que debe someterse a consideración de CONEPLAN para su respectiva aprobación e inclusión en el Presupuesto General de la Nación en el Ministerio de Finanzas para su posterior presentación al Congreso Nacional.

2. LAS APLICACIONES DEL SISTEMA

El SISIN, de acuerdo a sus objetivos, cuenta con una estructura lógica de manejo de la información que le permiten realizar las siguientes aplicaciones:

2.1 SUBSISTEMA DE JERARQUIZACION DE PROYECTOS

Este subsistema, basado en una metodología de ponderación distributiva de objetivos, macro y microeconómicos de cada proyecto, permitirá al SISIN, procesando la información de su banco de datos, asignar prioridades y jerarquías a los proyectos por cada sector y región, ofreciendo al usuario una lista de los mejores proyectos de acuerdo a los criterios que se le indiquen.

2.2 SUBSISTEMA DE EVALUACION DE IMPACTOS DE LA INVERSION PUBLICA

Permitirá, utilizando criterios de análisis macroeconómico, establecer los grados de contribución de cada proyecto de inversión a los objetivos nacionales de: generación de producto o valor agregado, generación de empleo y generación o demanda de divisas.

La agregación de los resultados de cada proyecto, permitirá conocer automáticamente el impacto macroeconómico del programa de inversiones públicas, elaborar cronogramas de impactos y objetivos y escoger las mejores alternativas de programas de acuerdo al impacto esperado de cada una.

2.3 SUBSISTEMA DE SEGUIMIENTO FISICO-FINANCIERO

El subsistema de Seguimiento Físico-Financiero de Proyectos, incorpora variables que permitirán a las entidades responsables de la ejecución de las inversiones públicas, contar con un instrumento de administración de proyectos que controla las actividades, los tiempos y los recursos de cada proyecto como variables de control y optimización de los recursos.

Este sistema es también capaz, de ofrecer como resultados, índices de eficiencia de los recursos en los diferentes proyectos de Inversión Pública, haciendo posible una agil reprogramación de las asignaciones presupuestales de cada gestión.

Otra de las posibilidades de este subsistema es mantener un control riguroso de la relación entre el avance físico y el financiero de los proyectos, de tal forma que se garantice la correcta utilización de los recursos asignados a cada institución pública responsable.

Para la implantación de estas metodologías, se ha diseñado un conjunto de formularios únicos a utilizarse por todas las instituciones públicas involucradas en el proceso de inversión, los cuales recogen la información necesaria para la obtención de los resultados requeridos.

Los formularios que utiliza el SISIN son los siguientes:

- El formulario de identificación de la inversión: recoge la información básica de cada inversión, le asigna un código único del sistema e identifica su localización sectorial y geográfica así como la institución responsable de su ejecución.
- El formulario de identificación de las etapas de la preinversión e inversión: se utiliza para realizar un seguimiento de las etapas por las que atraviesa cada proyecto desde la identificación de la IDEA hasta que el proyecto se ejecuta e inicia su operación.
- El formulario de evaluación e impacto: utilizando la codificación nacional de costos, ingresos y egresos, registra los flujos anuales estimados del proyecto. Este formulario permite obtener en forma automática los indicadores de evaluación privada de los proyectos así como los índices de impacto macroeconómico que se utilizan en la evaluación de los impactos y la jerarquización de proyectos.
- El formulario de programación y seguimiento de desembolsos: una vez que el proyecto inicia su ejecución, permite registrar los recursos destinados al mismo. Este formulario permite la elaboración de los presupuestos y programas de inversión de una o varias gestiones.

- El formulario de programación física: para cada gestión en la que se programa la asignación de recursos a un proyecto, este formulario recoge las actividades físicas programadas y permite realizar un seguimiento cronológico de dichas actividades y sus grados de avance físico en términos relativos.
- El formulario de programación financiera: utilizando un codificador nacional del Objeto del Gasto, permite controlar la asignación correcta de los recursos de cada proyecto, dando lugar a un flujo automático de información hacia los sistemas de contabilidad gubernamental y presupuestaria del Ministerio de Finanzas.

Objeto del Gasto	Octubre (M US\$)			Noviembre (M US\$)			Diciembre (M US\$)		
	Programado	Devengado	Pagado	Programado	Devengado	Pagado	Programado	Devengado	Pagado
Inmobiliarios									
Construcciones									
Maquinarias y Equipos									
Semovientes									
Activos Intangibles									
Gastos de Administración									
Estudios y Proyectos									
Impuestos Directos									
Depreciación y Amortización									
Transferencias									
Activos Financieros									
Otros Activos Fijos									
Total Mes									

RESPONSABLE DE LA INFORMACION

Nombre: _____ Cargo: _____

Institución: _____ Teléfonos: _____ Firma: _____

S.I.S.IN.

SISTEMA DE INFORMACION SOBRE INVERSIONES

FECHA

dd mm aa

IDENTIFICACION DE LA INVERSION ANTECEDENTES BASICOS

INVERSION: CODIGO Mod. SISIN No. Inversión No. Subproyecto CODIGO INSTITUCION

Nombre de la Inversión:

Tipo de la Inversión: (Sigla):

Entidad Responsable de la Inversión: (Sigla):

CLASIFICACION SECTORIAL

Grupo Sectorial:

Código

Sector: Subsector: Programa:

LOCALIZACION:

Table with columns: Departamentos, Provincias, Subregión, Municipio, Zonas, Siglas, Part. %

INVERSIONES RELACIONADAS:

Table with columns: Código, Nombre de la Institución, Relación, Sigla

RESPONSABLE DE LA INFORMACION

Nombre: Cargo:

Institución: Teléfonos: Firma:

NOTA

Actividad	Código	Comentarios

RESPONSABLE DE LA INFORMACION

Nombre: _____ Cargo: _____

Institución: _____ Teléfonos: _____ Firma: _____

C. EGRESOS		Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5
Servicios Personales						
Nacional						
Importado						
Servicios no Personales						
Nacional						
Importado						
Materiales y Suministros						
Nacional						
Importado						
Gastos de Administración						
Utilidades						
Gastos financieros						
Nacional						
Importado						
Otros						
Nacional						
Importado						
Activos Financieros						
Transferencias						
Contingencias						
Impuestos Directos						
Depreciación y Amortización						
D. REINVERSIONES		Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5
Nacional						
Importado						
E. EMPLEO		Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5
Dirección y Gestión						
Técnicos y Profesionales						
Mano de Obra Calificada						
Mano de Obra no Calificada						
F. EMPLEO POR LOCALIZACION		Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5
Departamento						
Sigla						

Activos Financieros						
Transferencias						
Contingencias						
Impuestos Directos						
Depreciación y Amortización						

B. EMPLEO	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5
Dirección y Gestión					
Técnicos y Profesionales					
Mano de Obra Calificada					
Mano de Obra no Calificada					

C. EMPLEO POR LOCALIZACION	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5
Departamento					
Sigla					

II. ETAPA DE OPERACION	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5
A. INGRESOS					
Ingresos de Operación					
Consumo interno					
Exportaciones					
Ingresos no Operacionales					

B. AHORRO DE COSTOS	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5
Operación					
Nacional					
Importado					
Tiempos					
Otros					
Nacional					
Importado					

Activos Financieros						
Transferencias						
Contingencias						
Impuestos Directos						
Depreciación y Amortización						

B. EMPLEO	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5
Dirección y Gestión					
Técnicos y Profesionales					
Mano de Obra Calificada					
Mano de Obra no Calificada					

C. EMPLEO POR LOCALIZACION	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5
Departamento					
Sigla					

II. ETAPA DE OPERACION	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5
A. INGRESOS					
Ingresos de Operación					
Consumo interno					
Exportaciones					
Ingresos no Operacionales					

B. AHORRO DE COSTOS	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5
Operación					
Nacional					
Importado					
Tiempos					
Otros					
Nacional					
Importado					

SISIN SISTEMA DE INFORMACION SOBRE INVERSIONES

FECHA
dd mm aa

EVALUACION E IMPACTO

INVERSION:

Mod. SISIN No. Inversión No. Subproyecto

CODIGO INSTITUCION

Nombre de la Inversión:

Etapa Inversión:

(Sigla):

	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5
I. INVERSION INICIAL					
A. COSTOS DIRECTOS					
Inmobiliarios					
Construcciones					
Insumos					
Nacional					
Importado					
Remuneraciones					
Nacional					
Importado					
Maquinaria y Equipos					
Nacional					
Importado					
Otros					
Nacional					
Importado					
Maquinaria y Equipo					
Nacional					
Importado					
Semovientes					
Nacional					
Importado					
Activos Intangibles					
Nacional					
Importado					
Otros Activos Fijos					
Nacional					
Importado					
Estudios y Proyectos para Inversión					
Nacional					
Importado					
Costos de Administración					
Servicios personales					
Nacional					
Importado					
Servicios no personales					
Nacional					
Importado					
Materiales y suministros					
Nacional					
Importado					
Utilidades					

S.I.S.IN.

SISTEMA DE INFORMACION SOBRE INVERSIONES

FECHA

SEGUIMIENTO DE LAS ETAPAS DE INVERSION

dd mm aa

INVERSION: CODIGO Mod. SISIN No. inversión No. Subproyecto CODIGO INSTITUCION

Nombre de la Inversión:

Etapas Inversión: (Sigla):

Entidad Responsable de la Etapa: (Sigla):

Fecha Proyectada de Inicio de la Etapa Fecha Proyectada de Término de la Etapa

Fecha Efectiva de Inicio de la Etapa Fecha Efectiva de Término de la Etapa

MODO DE EJECUCION Administración Propia Consultoría Mixta

COSTO TOTAL DE LA PRE-INVERSION: Us\$.- COSTO TOTAL DE LA INVERSION: Us\$.-

BENEFICIARIOS POR ESTRATO Rural Urbano Alto Medio Bajo

INFORMACION GENERAL

Descripción:

Objetivos y Metas:

Antecedentes:

INDICADORES DE OBJETIVOS Ponderación Puntaje

RESPONSABLE DE LA INFORMACION

Nombre: Cargo: Institución: Teléfonos: Firma:

S.I.S.IN.

SISTEMA DE INFORMACION SOBRE INVERSIONES

FECHA

Grid for date (dd mm aa)

IDENTIFICACION DE LA INVERSION ANTECEDENTES BASICOS

INVERSION:

CODIGO

Form for Mod. SISIN, No. Inversión, No. Subproyecto

CODIGO INSTITUCION

Grid for CODIGO INSTITUCION

Nombre de la Inversión:

Tipo de la Inversión:

(Sigla):

Form for (Sigla)

Entidad Responsable de la Inversión:

(Sigla):

Form for (Sigla)

CLASIFICACION SECTORIAL

Grupo Sectorial:

Grid for Código

Sector:

Subsector:

Programa:

LOCALIZACION:

Siglas

Part. %

Departamentos:

Provincias:

Subregión:

Municipio:

Zonas:

INVERSIONES RELACIONADAS:

Código

Nombre de la Institución

Relación

Sigla

Grid for Código

Form for Nombre de la Institución

Form for Relación

Form for Sigla

RESPONSABLE DE LA INFORMACION

Nombre:

Cargo:

Institución:

Teléfonos:

Firma: