

SEMINARIO INTERAMERICANO DE PRESUPUESTO PUBLICO *

ANTECEDENTES

Desde 1971, especialistas de la administración financiera de diversas naciones americanas han venido reuniéndose anualmente en distintos países, para estudiar y examinar los avances de la técnica presupuestaria e intercambiar informaciones y experiencias sobre los resultados obtenidos y los problemas encontrados en los procesos nacionales de reforma presupuestaria.

Todas estas reuniones han contado con el apoyo de la Secretaría Ejecutiva para Asuntos Económicos y Sociales de la Organización de Estados Americanos y, desde 1974, también han recibido el auspicio de la Asociación Interamericana de Presupuesto Público (ASIP).

Hasta la fecha, se han organizado seis Seminarios Interamericanos de Presupuesto, cuyas sedes han sido las ciudades de Caracas, Lima, Santiago de Chile, Ciudad de México, Quito y Brasilia, respectivamente.

En el Seminario Interamericano realizado en Brasilia en 1977, el gobierno argentino solicitó le fuese concedida la sede del "VII Seminario Interamericano de Presupuesto", pe-

* El presente trabajo ha sido realizado en la Dirección Nacional de Programación Presupuestaria, bajo la conducción de su Director el Lic. Miguel Angel Bolívar y con la colaboración del Sr. Eduardo Alfredo Delle Ville.

tición que fue atendida favorablemente por todas las delegaciones asistentes.

OBJETIVOS

Los objetivos del Seminario surgen como respuesta a las inquietudes de perfeccionamiento manifestadas en anteriores eventos de esta naturaleza, y se refieren a algunos aspectos de la administración de las finanzas públicas que se consideran de gran interés y actualidad, tanto para el presupuesto como para la política económica y la política fiscal.

De acuerdo a estos antecedentes, el objetivo principal del Seminario fue brindar a los participantes la oportunidad de perfeccionar y actualizar sus conocimientos en ciertos aspectos de la teoría y la técnica presupuestaria y de intercambiar información y experiencia sobre administración financiera y presupuestaria.

Específicamente, lo que se pretendió, en primer término fue analizar el gasto público, su financiamiento y estudiar sus efectos sobre la economía nacional. En segundo lugar, examinar la experiencia acumulada sobre programación presupuestaria, con el fin de identificar los objetivos que se pretendió alcanzar; los principales problemas que se detectaron; la forma en que se trató de resolverlos y las perspectivas que el desarrollo de esta técnica ofrece en los diversos países del continente americano.

TEMARIO

Los temas que consideró el Seminario fueron los siguientes:

- Tema I: "El gasto público; su financiamiento; sus relaciones con el proceso económico".
- Tema II: "Programación Presupuestaria: experiencias y perspectivas de aplicación".

DESARROLLO

El Seminario se desarrolló en sesiones plenarias y en sesiones de comisiones de trabajo. Se realizaron sesiones plenarias para la inauguración y clausura del Seminario, para la exposición de los Temas I y II, para el panel de experiencias nacionales sobre programación presupuestaria y para la discusión y aprobación de las conclusiones y recomendaciones de los Temas I y II. En las comisiones de trabajo se analizó cada uno de los temas y se prepararon las correspondientes conclusiones y recomendaciones.

Las mesas directivas de las comisiones de trabajo designaron subcomisiones a los efectos de estudiar aspectos específicos del temario de las comisiones y de preparar las proposiciones y proyectos que luego fueron sometidos al análisis de la comisión respectiva.

TRABAJOS PRESENTADOS

El temario del Seminario dió lugar a la presentación de dos trabajos principales que estuvieron a cargo del Banco Central de la República Argentina y de la Asociación Interamericana de Presupuesto (ASIP).

Dichos trabajos, tuvieron correspondencia con los temas I y II mencionados y trataron respectivamente sobre:

- La Financiación del Gasto Público (BCRA).
- La Técnica de Presupuesto por Programa en América Latina (ASIP).

Además para el tema I y complementando el trabajo principal fueron presentados también los siguientes estudios:

- “Los efectos del financiamiento del Gasto Público en el Proceso de Desarrollo”, preparado por el Sr. Samuel Itzcovich de la oficina de la CEPAL en Buenos Aires.
- “El Gasto Público y su relación con el proceso económico”, realizado por el Sr. Federico Julio Herschel, experto re-

gional en Financiamiento del Desarrollo de la Oficina de Cooperación Técnica de las Naciones Unidas, adscripto a la Subsede de la CEPAL en México.

- “Algunas apreciaciones sobre el impacto del Gasto Público en el Proceso de Desarrollo”, efectuado por el Sr. Cecilio Morales, Gerente del Departamento de Desarrollo Económico y Social del Banco Interamericano de Desarrollo.

Con respecto al tema II, además del trabajo central mencionado a cargo de la ASIP, presentaron trabajos exponiendo sus experiencias en los aspectos relacionados con la programación presupuestaria distintos países a saber: Argentina, Brasil y México.

Además debe agregarse que con relación a este tema también se presentó:

- “Programación Presupuestaria - Experiencias y Perspectivas de Aplicación”, preparado por la Srta. Elsie Wood y el señor Jorge Israel con la cooperación de la Srta. Eliana Calvo del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (I.L.P.E.S.).

ACTIVIDADES DEL SEMINARIO

Cabe destacar entre las actividades desarrolladas en el transcurso del VII Seminario, las correspondientes a las sesiones plenarias realizadas con exposición de los trabajos principales, a cargo de funcionarios del Banco Central de la República Argentina y de la Asociación Interamericana de Presupuesto Público. Al término de cada una de ellas, se realizaron debates sobre los temas expuestos con la intervención de los señores participantes.

También en sesión plenaria y referido al tema II, se realizó un panel de experiencias nacionales sobre programación presupuestaria, exponiendo las mismas representantes de la República Argentina, Brasil, México y del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social.

Organizado además por la Asociación Argentina de Presupuesto Público, se realizó un panel sobre presupuestos regionales, provinciales y municipales, en el que se describieron los actuales modos de operar en la confección de estos presupuestos en Argentina, Brasil, México y Venezuela.

La constitución de dos comisiones de trabajo que tuvieron a su cargo el análisis de los temas propuestos, significó la posibilidad de debatir extensamente los trabajos presentados y efectuar conclusiones y recomendaciones que fueron posteriormente presentadas a consideración del plenario del Seminario.

RESUMEN DE LOS TRABAJOS CENTRALES PRESENTADOS

TEMA I: LA FINANCIACION DEL GASTO PUBLICO

Este trabajo presentado por el Banco Central de la República Argentina, está dividido en cuatro secciones que tratan

Sección I — Los efectos macroeconómicos de la financiación del Gasto.

Sección II — Deuda Pública.

Sección III — Las finanzas públicas en un contexto inflacionario.

Sección IV — La Programación monetaria y la financiación del déficit.

En la Sección I — Los efectos macroeconómicos de la financiación del Gasto, se trata de formulación de un modelo que integra el funcionamiento del mercado de bienes, de bonos y monetario, como asimismo las maneras alternativas de financiar el gasto público, analizándose en particular el efecto de impuestos, emisión monetaria, bonos. Luego de extraerse con-

clusiones respecto su impacto en la economía, se comenta el caso argentino. Además se adicionan cuadros estadísticos que tipifican el Sector Público Argentino, su relación porcentual con el P.B.I. (p.m.), y la composición del gasto y su financiamiento.

La Sección II – Deuda Pública, es tratada planteando sus efectos económicos, composición de la misma y su significado como carga. Se analiza la deuda pública de corto y largo plazo y la externa. También se incluye un análisis relativo a la estructura de las tasas de interés, y se señalan los atributos de los títulos de la deuda pública y la indexación como respuesta a la incertidumbre originada por el proceso inflacionario. Trata luego aspectos instrumentales del reajuste y el efecto de la variación del índice de precios y tipos de cambio. Por último se hace mención al significado de emitir bonos reajustables por el gobierno y a la experiencia en el manejo de la deuda pública. Se agregan a esta sección cuadros de activos financieros del Sector Privado.

En la Sección III – Las Finanzas Públicas en un contexto inflacionario, se realiza un análisis del Sector Público en los aspectos referentes a política presupuestaria e inflación, presupuestos parciales y niveles del Sector Público, incluyendo cuadros del Esquema de Ahorro e Inversión.

Además analiza el nivel de precios, tasa de inflación y tasa de inflación esperada y su efecto sobre los ingresos tributarios, estableciendo distinción entre recaudaciones nominales y recaudaciones reales, el problema de la medición de las recaudaciones reales, la elasticidad nivel de precios de las recaudaciones y sus determinantes.

Se extiende el análisis de las medidas correctivas de los efectos de la inflación sobre ingresos tributarios, sobre los ingresos por ventas de las empresas y sociedades del Estado y sobre el gasto público, para tratar por último el tema el presupuesto de estabilización.

La Sección IV – La Programación monetaria y la financiación del Déficit, comienza el tema por el análisis de los conceptos que se incluyen en las definiciones de dinero y liquidez secundaria. Se considera el tema de la demanda de dinero y los restantes activos monetarios, la oferta de activos monetarios, la expansión primaria que se genera en el sector externo, sector oficial y sector privado y la expansión secundaria, insertándose un cuadro que muestra el proceso dinámico de expansión de los activos monetarios.

Dentro de esta Sección también se trata el tema del financiamiento y la programación monetaria, particularizándose en lo referente al financiamiento de los Sectores Público y Privado, demanda de créditos y de activos monetarios. El tema de la programación monetaria es desarrollado en varios subtemas que plantean la proyección de la oferta y demanda de activos monetarios, su desequilibrio y el control de liquidez y su compatibilización. Un último capítulo de esta Sección está dedicado a la implementación de la política monetaria en el período reciente, explicándose la política de las tasas de interés, el control de la expansión primaria y secundaria, la Cuenta de Regulación Monetaria y la evolución reciente y las últimas medidas en materia monetaria. Por último se incluyen como anexo tres cuadros que concurren a ilustrar los temas tratados.

TEMA II: LA TECNICA DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS EN AMERICA LATINA

La presentación de este trabajo por la Asociación Latinoamericana de Presupuesto Público pretende en sus cinco capítulos efectuar una evaluación de la experiencia realizada y exponer futuros cursos de acción para lograr un desarrollo del sistema compatible con los aspectos teóricos que se exponen.

Es así que se efectúa una reseña de avances y dificultades en la implantación de la técnica del Presupuesto por Progra-

mas en la región, desagregándose este tema en los aspectos teórico conceptuales, que abarca la relación entre planificación y presupuesto, planes anuales operativos, presupuestos y coyuntura.

Además el trabajo realiza un análisis de la programación de ingresos y de gastos y aspectos referidos a ejecución, control y evaluación de la gestión presupuestaria, las relaciones entre los distintos presupuestos y sistemas administrativos, la organización y legislación presupuestaria y problemas prácticos referidos al tema.

En otro de sus apartados se trata la nueva legislación orgánica de presupuesto en la región, que abarca los aspectos mencionados vinculándolos entre sí.

Se dedica el Capítulo IV a tratar planteamientos conceptuales acerca del Presupuesto- por Programas, realizando un desarrollo de los mismos y delimitando el campo de las acciones presupuestarias de las no presupuestarias.

Se realiza además, un análisis de las tecnologías de producción del Sector Público, estudiando las mismas en forma agrupada: por productos terminales, por módulos de gestión productiva, por procesos, las tecnologías mixtas y las variantes tecnológicas.

También se realiza una caracterización de las categorías programáticas, detallándose a nivel de Programa, Subprograma, Proyecto, Actividad, Obra, Tarea y Trabajo. Posteriormente se establece la relación entre las tecnologías de producción y las categorías programáticas, para luego analizar la medición de la producción y los indicadores de la gestión presupuestaria.

Por último se mencionan los distintos planos de análisis de la gestión presupuestaria, planteando la eficiencia del centro y la red de gestión productiva y la eficacia en la obtención de los productos terminales.

INFORMES PRODUCIDOS POR LAS COMISIONES DE TRABAJO

A) INFORME DE LA COMISION DE TRABAJO –TEMA I– EL GASTO PUBLICO: SU FINANCIAMIENTO; SUS RELACIONES CON EL PROCESO ECONOMICO

1. *Presentación*

A diferencia de los tributos, con respecto a los cuales en América Latina se han realizado una serie de estudios de considerable significación, en el caso de los gastos públicos existe un notable atraso en la realización de estudios empíricos que midan o determinen los efectos de tales gastos con respecto al cumplimiento de objetivos claves, tales como el desarrollo económico, la distribución del ingreso, el empleo y la estabilidad.

Cabe señalar que también en los países desarrollados recién en los últimos lustros se ha dado el énfasis que corresponde al examen de los gastos públicos. Por esta razón se considera que es fundamental examinar esta clase de problemas en América Latina.

La necesidad de estudiar los efectos del gasto público no implica, de manera alguna, que éstos puedan ser investigados aisladamente, sin considerar su forma de financiación, ya que distintos medios de obtener ingresos pueden incidir decisivamente en el logro de los objetivos básicos que se han señalado.

El documento presentado por el Banco Central de la República Argentina examina sobre todo los distintos efectos del gasto público según cuál fuera su forma de financiación, prestando particular énfasis a la cuestión del proceso inflacionario que ha experimentado la República Argentina en los últimos años.

Por su parte, el trabajo presentado por el señor Federico Herschel trata la extensión del gasto público y de los distintos efectos del mismo, como también la relación que pueda existir entre el crecimiento del ingreso per cápita y el aumento de los gastos públicos.

El trabajo presentado por el señor Samuel Itzcovich examina fundamentalmente distintas formas de financiación, considerando su efecto sobre el desarrollo económico.

Finalmente, el trabajo presentado por el señor Cecilio Morales hace una serie de apreciaciones generales sobre los gastos públicos y la falta de estudios concretos sobre la realidad de América Latina.

La Comisión estableció un programa de trabajo en el cual se determinaron los aspectos vinculados al desarrollo del tema que permitieran sistematizar el debate.

En lo que sigue se presentará un resumen de los principales puntos tratados.

2. Adecuación de los ingresos y gastos fiscales a la inflación

Si bien los participantes de la Comisión están de acuerdo en que es necesario reducir la inflación utilizando todos los instrumentos de política económica, también se considera necesario evitar o minimizar sus efectos erosionadores sobre los ingresos y gastos fiscales.

La inflación plantea un serio desafío al desenvolvimiento del sector público. En efecto, si su funcionamiento no es diseñado como para responder adecuadamente a los cambios esperados o imprevistos en el nivel de precios o en las tasas de inflación, la inflación puede cuestionar la eficiencia de la política presupuestaria diagramada impidiendo alcanzar uno o varios de sus objetivos: desarrollo económico, distribución y estabilización, quebrando la compatibilidad que se había definido entre los mismos o tornándolos incompatibles con medidas de política originadas en otras áreas.

Por ello se hace necesario introducir en la política presupuestaria ajustes que, siquiera, la tornen menos sensibles a las distorsiones provocadas por la inflación. Ello redundará en un funcionamiento menos problemático del sector público durante el lapso necesario para que la política de estabilización tenga

efectos positivos, o para que se atenúen los factores inflacionarios en caso de ser éstos exógenos.

El documento "La financiación del gasto público" trata la experiencia argentina al respecto y las medidas correctivas utilizadas: transformación de los impuestos específicos en ad-valorem; actualización de las bases gravadas por sus precios de mercado; reducción de los plazos de pago y establecimiento de anticipos, aplicación de tasas de interés de mercado para las deudas fiscales, etc.

A los participantes de la Comisión les resultó igualmente provechoso el conocimiento de la experiencia de países cuyos procesos inflacionarios son también prolongados y acentuados, tales como los casos de Brasil y Chile.

En Brasil, los ingresos fiscales captan las variaciones de precios debido a que buena parte de la recaudación proviene de impuestos ad-valorem y, por otro lado, debido a que las tarifas de los servicios públicos se actualizan periódicamente, de modo que ellas cubren los costos.

En Chile, tanto las bases imponibles como los montos de impuestos se actualizan automáticamente, dado que se encuentran basadas en una unidad de valor constante (unidad tributaria), asociadas directamente al comportamiento del índice de precios al consumidor. Se han reducido los plazos de pago y se han establecido pagos provisionales o anticipos para el pago de los impuestos; las tarifas de los servicios públicos se reajustan cada dos meses sobre la base de la inflación ya transcurrida, persiguiéndose el objetivo de que las empresas de servicios públicos reduzcan o eliminen su déficit; todas las deudas se reajustan de acuerdo con los precios al consumidor, incluidas las fiscales, previsionales y de servicios públicos. Dentro de los gastos, las remuneraciones se reajustan automáticamente cada cuatro meses, de acuerdo al comportamiento de precios transcurridos en el período. Se elabora el presupuesto considerando un perfil de expectativas de inflación, y cuando ellas son subestimadas se suplementa el presupuesto.

Aún en países con tasas de inflación relativamente bajas, ha existido preocupación por este tema, como es el caso de Ecuador, cuya inflación es más reciente, y menos acentuada. En este país, donde los impuestos al comercio exterior tienen una alta significación dentro del financiamiento fiscal, se ha procedido a transformarlos en ad-valorem siguiendo el comportamiento de los precios internacionales. El impuesto a la renta no ha sido ajustado, excepto las deducciones por cargas familiares, con lo cual puede haberse producido un incremento de la carga tributaria para algunos sectores.

3. *Los efectos económicos del gasto público y su financiamiento*

- a) Existe una serie de razones que explican que ciertas funciones se realicen mediante gastos públicos por el Estado (bienes públicos, economía y deseconomías externas, fallas en el funcionamiento del mercado, redistribución de ingresos, contribución al desarrollo y a la estabilización).

A través del tiempo se observa en general, un crecimiento de la proporción de los gastos públicos en relación al producto bruto. Este fenómeno se verifica también en América Latina. Parecería de gran interés examinar los fundamentos de esta intervención del Estado y precisar sus determinantes posibles en los distintos países de América Latina; nivel de ingreso per cápita, urbanización, tamaño, crecimiento, estructura de edades y concentración de la población; por supuesto, los distintos objetivos políticos también desempeñan un papel crucial.

De mayor importancia aún parece el estudio de los efectos del gasto público sobre el desarrollo económico, la distribución del ingreso y el empleo.

Hay diversas formas para tratar de medir el efecto de los gastos públicos sobre el nivel del ingreso, que puede ser macroeconómico, sectorial y microeconómico (funciones de producción, medición de costo y productos o efec-

to de cada grupo de gastos y la evaluación ex-post de los proyectos de inversión).

En cuanto a los efectos sobre el empleo se mencionó en especial, la utilización de cuadros de insumo-producto.

En lo que respecta a la influencia sobre la distribución del ingreso, se comentó el examen de los beneficios del gasto público.

El representante del Brasil mencionó que se encuentra en proceso de implementación un sistema de seguimiento y evaluación que permite determinar los efectos del gasto sobre el empleo, balance de pagos, etc., precisándolos por clase de gastos y por región del país.

- b) El costo de los regímenes de promoción, en realidad constituye también parte del gasto público, a efectos de ser sometido a la evaluación global de todo el gasto público, es decir, incluyendo el costo de los estímulos, asignándole prioridades en el marco de la escasez de los recursos. Las desgravaciones son subsidios implícitos que ocultan los verdaderos precios y afectan, en consecuencia, la asignación óptima de recursos. La multiplicidad de regímenes promocionales afecta el costo administrativo de la recaudación.

No se dejó de lado la dificultad, de evaluar el costo de la promoción, tal es el caso de la depreciación acelerada y de las exenciones que afectan la base y el rendimiento de determinados impuestos. También se contempló la posibilidad de la devolución del crédito fiscal después de un cierto período.

Se planteó también la necesidad de enfatizar no solamente la disminución de los aportes fiscales que generan los regímenes de promoción, sino también los beneficios y costos sociales de dichos regímenes.

- c) Se planteó que tiene que ponerse énfasis en la necesidad de dar prioridad a la investigación y su aplicación práctica

en algunas áreas relacionadas con el gasto público. Se llega así a la conclusión que la mayoría de los países latinoamericanos se encuentran apenas en los inicios de la necesaria acción de sistematización de criterios objetivos para orientar una política del gasto público que contribuya a fortalecer los procesos de desarrollo en condiciones de estabilidad.

- d) El ahorro público debe ser un instrumento relevante del financiamiento de la inversión pública, dentro del cual deben jugar un papel primordial los ingresos tributarios. La política tributaria debe ser consistente con la política de gasto público y con el resto de la política económica. Por otra parte, el financiamiento corriente de las empresas públicas debe apoyarse, dentro de lo posible, en las tarifas o precios por la venta de sus bienes y servicios.

En ese contexto, los ingresos de capital jugarían un rol importante en el financiamiento de la inversión pública. Los proyectos prioritarios para el sector público son aquellos cuya tasa de retorno social es más elevada. En aquellos casos en que la tasa de retorno del proyecto medido a precios de mercado sea menor que el costo de obtención del capital para su realización, la diferencia de tasas podría ser cubierta por subsidios. Sino se hiciera esto, podría llegarse a la instauración de topes máximos a las tasas de interés de mercado para los créditos destinados al financiamiento de esas actividades prioritarias, lo que generaría serias distorsiones en la asignación de recursos y en el desarrollo de las instituciones financieras.

Conclusiones y Recomendaciones

I. Los ajustes requeridos por los ingresos y gastos públicos frente a la inflación pueden asumir la forma de modificaciones periódicas y discrecionales del plan de ingresos y gastos del Gobierno, o bien mecanismos automáticos y per-

manentes que garanticen una rápida adecuación de la política presupuestaria a las condiciones inflacionarias vigentes, dependiendo del nivel alcanzado por la tasa inflacionaria en cada uno de los países.

2. Con respecto a los ingresos del Gobierno, las medidas correctivas debieran comprender, en lo posible, aspectos como los siguientes:

- a) La actualización periódica de las bases gravadas de ajustes no automáticos;
- b) La sustitución de impuestos específicos por impuestos ad-valorem;
- c) Para preservar las condiciones de equidad debe perseguirse la neutralización del aumento de la carga tributaria que produce la inflación en los impuestos progresivos sobre los ingresos;
- d) La actualización de exenciones, deducciones y de los diversos estados contables de las empresas;
- e) La adecuación a las tasas de inflación de las penalidades fiscales por evasión y mora;
- f) La disminución y uniformidad de los retardos legales que medien entre la manifestación de los hechos imponibles y su vencimiento; y
- g) La definición de una política tarifaria y de precios para las empresas públicas, que evite rezagos injustificados en su adaptación a la inflación.

3. Con respecto a los gastos, se puede considerar, como ejemplo de un frente relevante de acción, la introducción de técnicas de contratación con los proveedores que eviten que éstos anticipen en sus cotizaciones la inflación futura, ya que en caso de sobreestimarla ello redundaría en mayores precios pagados por el Estado.

4. El diseño e implementación de las medidas correctivas debe contemplar en cada caso la diversidad de objetivos perseguidos por el Gobierno relativos a: la provisión de bienes

colectivos, los ajustes en la distribución de los ingresos y la riqueza, el estímulo de la eficiencia en la asignación de recursos, la estabilización de la economía en el corto plazo, y el desarrollo en el mediano y largo plazo.

5. Se recomienda la realización de estudios que permitan dimensionar los efectos del gasto público, como por ejemplo, modelo de insumo producto, seguimiento y evaluación social y económica en el gasto.

Se cree que esta clase de estudios realizados en forma empírica para los distintos países de América Latina, con una considerable desagregación, sería fundamental para conocer los efectos del gasto público en el cumplimiento de los objetivos fundamentales de la política económica.

6. Sería conveniente estudiar la posibilidad de incorporar, en un próximo seminario, el análisis de las características y efectos de los regímenes de promoción.

**B) INFORME DE LA COMISION DE TRABAJO – TEMA II – LA
PROGRAMACION PRESUPUESTARIA: EXPERIENCIAS
Y PERSPECTIVAS DE APLICACION**

Consideraciones Generales

El documento que se presenta a consideración del Plenario por la Comisión de Trabajo N° 2, está dividido en dos partes. En la primera de ellas, se formulan las conclusiones y recomendaciones que surgieron del debate realizado. En la segunda parte, se incluye un anexo que contiene la experiencia, situación presente y perspectivas de la aplicación de la técnica del Presupuesto por Programas en Argentina, Brasil, Costa Rica, Chile, El Salvador, Ecuador, España, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y Venezuela.

La Comisión al abordar el tema central y los vinculados a él, orientó sus trabajos con el fin de establecer líneas de investigación que permitan conferir continuidad al proceso

de mejoramiento del Presupuesto por Programas. Se trata de establecer un sistema de sugerencias a los países, por medio de las cuales se genere un programa de trabajo que se constituya en la preocupación principal de las reuniones interamericanas de presupuesto, en cuyos períodos de sesiones se formularían proyectos de trabajos considerando los progresos de la ejecución de las actividades en marcha.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. ASPECTOS CONCEPTUALES Y METODOLOGICOS DE LA TECNICA DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

Conclusiones

- a) Para el tratamiento del tema, la Comisión contó con un documento básico presentado por la Asociación Interamericana de Presupuesto Público (ASIP), con un documento sobre diversas experiencias en planificación y presupuesto elaborado por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, y con trabajos sobre experiencias nacionales en la aplicación de la técnica del Presupuesto por Programas presentados por Argentina, Brasil, México y Perú. Asimismo, la Comisión tomó conocimiento de la experiencia acumulada, en materia de planificación y programación presupuestaria, de los restantes países participantes de este VII Seminario, incluyendo un informe sobre dicho tema de un representante de España.

El documento básico en su Capítulo IV se presenta en un momento en que la mayoría de los países de América Latina tienen en funcionamiento sistemas de Presupuesto por Programas que están enfrentando diversos tipos de dificultades. Por ello, la Comisión considera valiosa la aportación realizada, ya que motivará una mayor confianza en la técnica del Presupuesto por Programas y permitirá una mejora sustancial en los sistemas presupuestarios de los países de la región.

- b) Los planteamientos conceptuales que conforman el mencionado Capítulo IV reflejan una propuesta de basamento teórico de la técnica del Presupuesto por Programas, aplicable a todo el sector público.

En función de este objetivo, el documento no se refiere expresamente al presupuesto como instrumento de la planificación, ni como instrumento fundamental de la política económica. Sin embargo, al señalar la vinculación necesaria que existe entre los productos terminales y las políticas, se está determinando que la cantidad y calidad de la producción pública deben estar condicionadas por las políticas de desarrollo.

- c) En dicho trabajo se analiza el modo de operar de la técnica presupuestaria partiendo de la condición del Estado como productor de bienes y servicios. Es por ello que se definen una serie de conceptos básicos, tales como insumo, producto, relación insumo-producto, relación de condicionamiento y proceso de producción, para después derivar las características que deben reunir las acciones públicas que deben ser objeto de presupuestación.

La delimitación y jerarquización de las acciones presupuestarias permite, a su vez, derivar las distintas categorías programáticas.

- d) Uno de los aspectos novedosos del documento, y que brinda el marco operativo adecuado para realizar las aperturas programáticas, es la caracterización de los distintos tipos de tecnología de producción, que reflejan las formas en que se relacionan los distintos productos.
- e) Asimismo, en el documento se establecen reglas objetivas para distinguir entre la producción de bienes y servicios que contribuyen directamente al logro de las políticas, de los bienes y servicios necesarios para la producción de aquéllos.

Esto permite delimitar el ámbito de las diversas categorías programáticas, bien sea desde los enfoques de programación sectorial y regional, como del institucional.

Recomendaciones

- a) Se recomienda profundizar el análisis de los “Planteamientos conceptuales del Presupuesto por Programas”, incluido como Capítulo IV del documento “La técnica del Presupuesto por Programas en América Latina”, presentado por A.S.I.P.

El mecanismo de análisis que se recomienda podría ajustarse a las pautas siguientes:

- Solicitar al Gobierno de la República de Venezuela que, a través de su Oficina Central de Presupuesto, envíe a los países miembros de la ASIP, el documento “Bases Teóricas del Presupuesto por Programas” que sirvió de fundamento para la preparación del mencionado Capítulo IV del llamado documento básico.
 - Invitar a las oficinas nacionales de presupuesto que remitan por escrito a los autores del trabajo mencionado, las observaciones que consideren oportuno realizar sobre el mismo, dentro del tiempo que resta del corriente año.
- b) Dado los avances y obstáculos que se presentan en la implementación del Presupuesto por Programas en América Latina, se estima oportuno recomendar que personal técnico de las oficinas nacionales de presupuesto intercambien experiencias personales y bibliográficas en forma regular y permanente.
 - c) Se recomienda la iniciación en el ámbito interamericano, de una investigación que recoja la experiencia de los países latinoamericanos en la aplicación del Presupuesto por Programas.
 - d) Se considera conveniente incorporar aspectos relativos a ingresos en la temática de los próximos seminarios, toda

vez que ellos constituyen parte integrante y fundamental del sistema presupuestario.

2. VINCULACION DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS CON LOS DEMAS INSTRUMENTOS DE LA PLANIFICACION

Conclusiones

- a) Se conocieron diversas experiencias en materia de vinculación entre planes de desarrollo, planes operativos y presupuestos por programas; y se reconoció que en varios países se están realizando importantes progresos a través de la aplicación de medidas tales como: adopción del enfoque sectorial programático; apertura programática en planes de desarrollo y planes operativos; mejoramiento en la asignación de recursos para el cumplimiento de objetivos y metas; perfeccionamiento de los sistemas de control y evaluación.
- b) Se reconoció que, si bien se han realizado importantes progresos, subsisten en muchos casos serios problemas para la vinculación entre los presupuestos por programas y los demás instrumentos de la planificación, que se pueden agravar si los instrumentos de planificación y presupuesto usan categorías no vinculables entre sí.
- c) Se estuvo de acuerdo en que no existen estudios adecuados que permitan conocer los resultados de las experiencias de los países en este aspecto.

Recomendaciones

- a) Que se lleve a cabo por los países una investigación sobre la vinculación de la técnica del Presupuesto por Programas con los demás instrumentos de la planificación, que considere: la descripción de las diversas experiencias y la evaluación de sus resultados; y las recomendaciones para mejorar tanto la programación presupuestaria como la

vinculación del Presupuesto por Programas con los demás instrumentos de la planificación.

- b) Que aunque no exista un sistema suficientemente desarrollado de planificación, se impulse el Presupuesto por Programa ya que éste es un elemento clave para el mejoramiento de la planificación del desarrollo económico y social.

3. LA CONTABILIDAD DENTRO DE LOS PROCESOS PRESUPUESTARIOS Y DE PLANIFICACION

Conclusiones

- a) Se reconoció que se han realizado importantes progresos en el mejoramiento de la Contabilidad Pública, pero, a la vez, se llamó la atención sobre los diversos criterios que se están aplicando en las experiencias nacionales.
- b) Se estuvo de acuerdo en que en el área de contabilidad existen aún serios problemas en cuanto a su relación con los sistemas de información para la planificación.

Recomendaciones

- a) Que se continúen los esfuerzos para que la contabilidad se constituya en un verdadero instrumento de información y control del Presupuesto por Programas y que se considere, en especial, la vinculación que debe existir entre los sistemas contables y los sistemas de información de Planes y Presupuestos por Programas.
- b) Que los sistemas de información se nutran de principios y métodos de disciplinas como la contable y la estadística.
- c) Que se perfeccione la organización para el funcionamiento de los sistemas de información.
- d) Que se continúen los esfuerzos para el establecimiento de criterios básicos y uniformes para los sistemas contables dentro del Presupuesto por Programas.

- e) Que los países inicien una investigación para evaluar los progresos en contabilidad del Presupuesto por Programas y se propongan las bases para su mejoramiento.

4. PRESUPUESTOS PROVINCIALES, ESTATALES Y LOCALES

Conclusiones

- a) Se tomó nota con gran interés de las exposiciones que sobre este tema se presentaron al Panel organizado por la Asociación Argentina de Presupuesto Público (A. S. A. P.), como también de las diversas intervenciones de los participantes.
- b) Se reconoció que esta materia es prioritaria en la consideración de los aspectos regionales del desarrollo, ya que el Presupuesto por Programas es un elemento dinamizador del desarrollo a nivel estatal, provincial o municipal.
- c) Hubo coincidencia en que no existe suficiente desarrollo en la aplicación del Presupuesto por Programas a estos niveles.

Recomendaciones

- a) Que los Gobiernos Nacionales continúen con sus esfuerzos para implantar el Presupuesto por Programas en los niveles provinciales, estatales y municipales.
- b) Que se estudien pautas metodológicas, de aplicación uniforme, para posibilitar la vinculación entre el presupuesto a nivel nacional y los presupuestos a niveles provinciales, estatales y locales, y entre éstos y los planes de desarrollo en los respectivos niveles.
- c) Que se lleve a cabo una investigación para conocer los esfuerzos en los diversos países, proponiéndose bases para su perfeccionamiento.

5. LEGISLACION EN MATERIA DE PROGRAMACION PRESUPUESTARIA

Conclusiones

- a) Se conocieron antecedentes sobre la reciente legislación de varios países en materia de programación presupuestaria.
- b) Se estuvo de acuerdo en señalar que no existe información completa sobre legislación presupuestaria de América Latina.
- c) Se reconoció que las bases legales son más efectivas cuando son resultantes de prácticas y experiencias concretas. No obstante, una legislación adecuada puede ayudar a impulsar el mejoramiento de la programación presupuestaria.

Recomendaciones

- a) Que se prepare una recopilación actualizada de todas las leyes inherentes al Presupuesto por Programas en América Latina.
- b) Que se haga un análisis comparado de las diversas legislaciones en lo que respecta a la relación entre el Presupuesto por Programas y los demás instrumentos de la planificación.

6. PROGRAMACION PRESUPUESTARIA DE EMPRESAS PUBLICAS

Conclusiones

- a) Se reconocieron los importantes progresos que se han realizado en la aplicación de la programación presupuestaria en las empresas públicas.
- b) Se coincidió en que aún es necesario desplegar un gran esfuerzo para difundir el Presupuesto por Programas a las empresas estatales y organismos descentralizados.

- c) Se constató que, si bien existen varios estudios sobre empresas públicas y la aplicación técnica de programación presupuestaria, no se ha realizado un relevamiento sistemático de las diversas experiencias latinoamericanas.

Recomendación

- a) Que se realice una investigación sobre la aplicación del presupuesto por programas a las empresas públicas y se propongan mejoramientos en las bases metodológicas, teniendo en cuenta las investigaciones que se están realizando en general sobre programación presupuestaria.

7. ADIESTRAMIENTO

Conclusiones

- a) Se tomó nota de los importantes aportes en materia de capacitación a nivel, tanto internacional, como nacional.
- b) Se destacó que el abundante material bibliográfico latinoamericano no se encuentra suficientemente sistematizado para ser utilizado en los programas de capacitación existentes.

Recomendaciones

- a) Que se prepare, en forma continua, material docente sobre metodologías y experiencias en materia de Presupuesto por Programas y se difunda lo más ampliamente posible.
- b) Que este material surja de las investigaciones propuestas en esta Comisión y de los proyectos de estudios que se detecten en el futuro.
- c) Que los cursos de capacitación a nivel internacional se organicen teniendo en cuenta los períodos más adecuados para que asista el mayor número de participantes.

8. RECOMENDACION GENERAL

El Seminario sugiere que las Oficinas Nacionales de Presupuesto, con el apoyo de la A. S. I. P. y la cooperación de los organismos internacionales, procuren establecer los procedimientos que consideren convenientes para la concreción de las recomendaciones formuladas.

Asimismo, se solicita al señor Presidente del VII Seminario que, conjuntamente con la A. S. I. P., organicen las tareas necesarias para la puesta en marcha de dichas recomendaciones hasta el próximo Seminario Interamericano de Presupuesto.

ANEXO — TEMA II

En este apartado se resumen las experiencias expuestas por la República Argentina, Brasil y México, en el panel realizado en sesión plenaria para intercambiar opiniones acerca de la instrumentación y aplicación de la técnica de Presupuesto por Programas.

Para el caso, considerando que oportunamente este documento tendrá difusión suficiente, nos hemos limitado a resumir las experiencias expuestas por los países mencionados.

A R G E N T I N A

1) *Evolución operada en la aplicación de la técnica*

El primer acto de gobierno referido a la programación presupuestaria es el Decreto-Ley N° 6.190 del 25 de julio de 1963 que crea la Oficina Nacional de Presupuesto con el principal objeto de dar cumplimiento a su artículo 1º, que dice: "El Presupuesto General de la Nación se estructurará en forma económico-funcional y deberá demostrar, en términos de servicios, actividades, trabajos e inversiones proyectados, el costo anual de las funciones, programas y objetivos del Gobierno".

Con anterioridad a ese Decreto y, apenas un año antes, ya se habían realizado, a manera de ensayo, estudios referidos a los nomencladores de cuentas para su utilización en las transacciones del gobierno, que sirvieron luego de base para preparar y aprobar los clasificadores de “recursos del Gobierno”, “económico de gastos del Gobierno”, y “funcional de gastos para atender los servicios del Gobierno”, los que fueron editados en marzo de 1964 y aplicados como clasificación informativa del Presupuesto General de la Administración Nacional para el ejercicio 1965.

También en la misma época se prepara la guía y las normas para presentar en forma de programas las erogaciones de capital, las que fueron editadas en abril de 1964 y dieron origen a la publicación, también con carácter ilustrativo, del proyecto de Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio 1965 —Programación de las Inversiones de Capital (Sector 5)— y en cuya introducción se decía que “sólo pretende señalar los objetivos a alcanzar con la inversión de las autorizaciones que se pidan al Congreso, clasificados por finalidad, función y programa, enunciando el conjunto de proyectos que integran estos últimos...”. Así fue el primer ensayo de programación presupuestaria realizado en el orden nacional y, concretamente, versó sobre el plan de trabajos públicos.

En 1965 se prepararon guías y normas para la elaboración del Presupuesto por Programas de la Administración Central y Organismos Descentralizados, lo que se tradujo en: a) Proyecto de Presupuesto General por Programas de la Administración para el Ejercicio 1966, de carácter informativo y editado en febrero de 1966, de nueve volúmenes; b) en la programación de los Presupuestos de las Empresas del Estado, con carácter operativo.

A ese Proyecto de Presupuesto por Programas de la Administración Nacional, merece que se le dediquen algunas consideraciones a efectos de su correcta evaluación en el tiempo y su trascendencia como jalón en el proceso de implemen-

tación del sistema en el orden nacional. Puesto que el mismo iba a ser tan solo informativo y en tal carácter acompañaba al presupuesto tradicional —preparado en un todo conforme a las disposiciones de la ley de contabilidad— seguía con la mayor rigurosidad la apertura de éste último, las que resultaban inadecuadas para la preparación de un Presupuesto por Programas, lo que obligaba a complicados arbitrios que permitieran la compatibilización de ambos presupuestos.

El Proyecto de Presupuesto tradicional, destinado a convertirse en la Ley de Presupuesto, había sido preparado con la técnica y procedimientos acostumbrados y, por lo tanto, el Presupuesto por Programas no pudo menos que seguir tal temperamento, en razón de lo cual sólo significaba la presentación del presupuesto tradicional bajo la forma de programas.

Para la modernización del sistema resultaba imprescindible adecuar la estructura presupuestaria, y es así que el presupuesto del ejercicio 1967 es el primero que se formula por finalidades, agregando además a las tradicionales clasificaciones jurisdiccionales y por el objeto del gasto, una clasificación económica.

La Ley de Presupuesto de 1967 fue, entonces, la primera que comenzó a dar cumplimiento a los cambios que se venían proyectando desde 1963. Tales cambios pudieron haberse producido antes, pero su instrumentación se demoró porque contrariaba los esquemas tradicionales de apertura establecidos en la Ley de Contabilidad Pública.

En el ejercicio 1969 se preparó un presupuesto por funciones, el que adquiría así una estructura que se iba a mantener en lo sucesivo, con muy pequeñas variantes, producto éstos de ajustes circunstanciales.

Asimismo, el presupuesto presentaba la composición económica de los gastos a realizar en las distintas funciones.

Por último, con el objeto de afianzarse en el logro de una adecuada estructura presupuestaria, las normas para la distribución de créditos correspondientes a ese ejercicio de 1969,

dan instrucciones sobre programas y la manera de abrirlos, a aquellos servicios de la Administración que quisieran dar carácter operativo a su Presupuesto por Programas. Dado que era optativo, el sistema no tuvo aplicación en la práctica. En cambio para 1970 y 1971 las normas disponen la apertura de programas en forma obligatoria dentro de cada unidad de organización, y el presupuesto se operó paralelamente por unidad de organización, partidas y por unidad - programas.

No obstante la mejora sustancial introducida, se mantiene el resabio tradicional de la unidad de organización estrechamente ligada a la distribución de créditos, por lo que no sorprende que en la gran mayoría de los casos, las asignaciones se hicieran a las unidades de organización y no a los programas.

Es a través de las normas para la confección del presupuesto para el ejercicio de 1972, que se opera un decisivo avance en la implementación de los programas de la Administración Nacional. Ello consiste fundamentalmente en el abandono de la unidad de organización como unidad de presupuestación, para reemplazarla por el programa, con lo que se logra superar los inconvenientes que se indicaron en párrafos anteriores.

En consecuencia, la distribución de los créditos de la Ley se hace en un solo sentido: por programas y dentro de éstos por incisos y partidas.

Para el ejercicio de 1973 se actualiza la "Guía para la aplicación del Presupuesto por Programas", se ajustan algunos clasificadores de erogaciones y de recursos y se distinguen los créditos destinados a erogar en moneda extranjera.

En 1974, los "Lineamientos Generales acerca del Presupuesto por Programas" sustituyen las guías de los años anteriores, y se incorporan como un capítulo dentro de las "Normas para la Confección y Presentación del Presupuesto de la Administración Nacional".

Para el ejercicio 1975 se introducen algunas modificaciones, entre las que merecen destacarse las relativas al establecimiento y seguimiento de las metas y resultados trimestrales de programas que, por los objetivos que persiguen y acciones que desarrollan, hacen al cumplimiento de las funciones del organismo.

Para el ejercicio de 1976 se amplían los conceptos correspondientes a los "Lineamientos Generales acerca del Presupuesto por Programas". Es así que dentro del sistema vigente y con el objeto de facilitar la tarea de los organismos, se elabora una tipología como marco de referencia para la apertura de programas, la determinación de una información específica para cada uno de ellos y el establecimiento de criterios de asignación de gastos.

La norma para el ejercicio de 1977 incorpora en un solo documento las modificaciones habidas desde 1974, señalando el inicio de una etapa en la cual prima la idea de no variar sustancialmente su contenido pero sí depurarlo conceptualmente y es así que las "Normas para la Confección del Presupuesto de la Administración Nacional, Ejercicio 1978", contienen avances paulatinos en lo que se refiere a los elementos componentes de la programación presupuestaria, con énfasis particular en la necesidad del uso de unidades de medida.

Durante estos últimos años se ha realizado un considerable esfuerzo en plasmar correctas aperturas de programas y actividades, adecuadas denominaciones, descripciones y establecimiento de unidades de medida.

2) Aspectos conceptuales

Se considera al Presupuesto como un instrumento apto para el logro de los propósitos que establezca el Gobierno; sin embargo, no hay que olvidar que, conjuntamente con su carácter fundamental de plan financiero y económico, es también plan administrativo, ya que expresa qué actos, que im-

portan gastos, pueden cumplirse dentro del período presupuestario.

El elemento básico del sistema de Presupuesto por Programas es el Programa, que se define como el conjunto de acciones complementarias, evaluadas convenientemente, que permiten dar satisfacción a una demanda de índole determinada.

La apertura programática nacional es por Finalidad, Función y Programa, secuencia que ordena las erogaciones según las necesidades de la comunidad que el Gobierno Nacional programa satisfacer mediante la acción de las distintas jurisdicciones y organismos.

La programación consiste en:

- a) Establecer objetivos.
- b) Determinar las acciones para alcanzar dichos objetivos.
- c) Asignar recursos humanos y materiales para la materialización de dichas acciones.
- d) Asignar recursos financieros.

En resumen, se puede expresar que el Presupuesto por Programas permite mostrar los objetivos, metas y resultados que se pretenden alcanzar y los medios para lograrlo. Para ello reflejará los egresos previstos de cada ente estatal; la naturaleza de las transacciones que motivarán esos egresos; las acciones que requerirán esas transacciones; los bienes y servicios que mediante esas acciones producirá para la comunidad o para otros entes estatales; y la demanda o necesidad de que tales bienes o servicios sean producidos por el Estado y en particular por ese ente.

3) *Síntesis de la situación actual y sus problemas*

El estado actual del Presupuesto por Programas argentino en el ámbito de la Administración Nacional puede parecer que no ofrece sensibles mejoras de un ejercicio al siguiente, debido al hecho de que su avance es lento y paulatino.

Entre las dificultades más ostensibles caben mencionar las siguientes:

- Conducción del Proceso: Generalmente los responsables de jurisdicciones u organizaciones, al interpretarlo como un requisito más de tipo formal y no un cambio en el modo de operar, no se han decidido a utilizar a fondo el instrumental que el mismo contiene.
- Aspectos humanos: Resistencia al cambio por parte de los niveles intermedios e inferiores, por el temor de perder flexibilidad operativa.
- Aspectos técnicos: Con respecto a esta faz, el inconveniente básico radica en la disponibilidad de programas con objetivos poco precisos y falta de una correcta tipificación. Otra cuestión a tener en cuenta, desde el punto de vista de la técnica presupuestaria, es la relacionada con los sistemas de información, ya que muchos servicios disponen de poca información básica para la correcta utilización del sistema de Presupuesto por Programas. Asimismo, existen rigideces de carácter legal y contable.
- Aspectos organizativos: la dificultad mayor radica en la escasez de sectores especializados en programación dentro de las jurisdicciones y falta de coordinación necesaria entre los sectores administrativos y operativos. El control y la evaluación del cumplimiento de las metas y resultados programados, que integran un mismo proceso para obtener eficiencia y eficacia, permitiría adoptar decisiones oportunas para corregir los desvíos y asignar responsabilidades por los desvíos no justificados.
- Aspecto institucional: Uno de los problemas cruciales que dificulta la implementación del sistema es la apertura programática vinculada a las jurisdicciones. Es decir, que el esquema de programas utilizado responde más bien a una adaptación del presupuesto clásico, por cuanto no existe una adecuada vinculación entre pro-

gramas de distintas jurisdicciones que correspondan a una misma función, duplicando los objetivos y asignando mal los recursos.

4) *Perspectivas*

En primer lugar, se trata de mejorar la apertura de programas; para ello es necesario que sus objetivos se conformen de acuerdo a lo establecido en los planes del Gobierno. Teniendo en cuenta este criterio, se evitaría la apertura tanto de programas innecesarios como de programas globales o únicos. Con relación a la apertura de las actividades, que actualmente aparecen en la descripción de programas como dato informativo, se proyecta avanzar en la idea que, en el futuro, las mismas se incluyan como categoría presupuestaria en los documentos legales.

En segundo lugar, cabe hacer referencia a la utilización de parámetros, llamados unidades de medida, que permitan cuantificar la programación y la ejecución de la acción a desarrollar distinguiéndose entre los mismos aquellos de registro paulatino que se puedan cuantificar en forma progresiva durante el ejercicio y aquellos otros de registro no paulatino o no cuantificables.

En esta etapa de la programación presupuestaria será necesario contar con un sistema que permita estimar el costo de los diferentes niveles de programación, de modo de posibilitar establecer el grado de eficiencia en el cumplimiento del programa.

A medida que se controle el cumplimiento de las metas y resultados se podrá deslindar responsabilidades. Sin responsabilidad programática y sin control de gestión, el Presupuesto por Programas pierde su carácter de instrumento básico de ejecución de los planes de Gobierno.

Como el Presupuesto por Programas es una técnica que mejora los procesos de decisión debe contar, fundamentalmente, con una organización adecuada para la elaboración y

el análisis de las iniciativas y los proyectos que surgen para ser realizados desde el Sector Público.

B R A S I L

1. *Aspectos generales conceptuales*

- a) La programación presupuestaria presenta un flujo de decisiones que busca establecer objetivos y metas, partiendo de lo general hacia lo particular, apoyada, en cada nivel, por el conocimiento existente de la realidad y por las orientaciones de mediano plazo.
- b) Un flujo ascendente, partiendo de unidades ejecutoras de base que determinan las condiciones para alcanzar los objetivos y metas establecidos, buscando la compatibilización con el ítem anterior.
- c) Debe tener como marco de referencia los planes y programas a mediano plazo, el acompañamiento y la evaluación de la ejecución y el análisis prospectivo.
- d) Para que exista un seguimiento y evaluación “ex-post” es necesario que exista una programación, a niveles ejecutivos y a niveles consolidados, “ex-ante”, que permita determinar: 1) los objetivos globales y específicos, los insumos y factores, 2) los indicadores con las respectivas unidades de medida, y las fuentes e instrumentos de recaudación de la información, 3) el seguimiento y evaluación del grado y la forma de lo realizado, y 4) el análisis de los condicionantes aleatorios en el ámbito de cada nivel ejecutivo, para verificar su grado de dependencia y naturaleza y poder, en consecuencia, actuar coordinadamente sobre los mismos.
- e) Una resultante de la programación debe ser la obtención de información sobre flujos reales y financieros, de gran importancia para la coordinación de los ins-

trumentos del Planeamiento Operativo Anual a nivel general, sectorial y regional.

2. *Experiencia*

La Constitución y la legislación complementaria, ordinaria, operativa y administrativa, constituyen la fuente normativa del proceso presupuestario. Brasil es una República Federativa y, aunque sus Estados y el Distrito Federal tengan autonomía, la legislación sobre derecho financiero es la misma para los tres niveles de gobierno en sus principios básicos.

Estas observaciones se refieren únicamente al caso de la Unión.

El Sistema de Planeamiento Federal presenta la siguiente estructura:

— Secretarías Generales y Organismos Seccionales:

Les compete las funciones de planeamiento y presupuesto de los respectivos ámbitos jurisdiccionales, estableciéndose así, a nivel organizativo, el vínculo entre Plan y Presupuesto.

— Instrumentos básicos:

- a) Plan Nacional de Desarrollo,
- b) Plan General de Gobierno,
- c) Programas generales, sectoriales y regionales de duración plurianual,
- d) Presupuesto - Programa anual y
- e) Programación financiera de desembolso.

Cada Ministro de Estado orienta y dirige la elaboración del Programa sectorial y regional correspondiente a su jurisdicción. El Ministro de Planeamiento y Coordinación General coordina, revisa y consolida los programas sectoriales y regionales, así como elabora la programación general del Gobierno.

El Plan contempla aspectos sectoriales y regionales, sirviendo como orientación a la programación presupuestaria.

La estructura programática del presupuesto cumple lo dispuesto en la clasificación Funcional - Programática, obligatoria en todos los niveles de Gobierno, permitiendo evaluar las políticas del sector público a nivel de programas.

Los principales problemas de la Programación Presupuestaria, son:

- a) alto grado de vinculación de recursos;
- b) rigideces en el manejo del gasto público por el surgimiento de una institucionalidad con autonomía;
- c) programación a niveles ejecutivos y
- d) vinculación Presupuesto - Plan.

3. *Perspectivas*

Los esfuerzos de los próximos años en el campo presupuestario deben concentrarse en los siguientes aspectos:

- a) revisión de los aspectos normativos,
- b) mayor relación del presupuesto con los instrumentos de corto plazo de la política económica (Plan Operativo Anual),
- c) análisis de los efectos de la vinculación de gastos y su revisión,
- d) aceleración de la implantación progresiva del Sistema de Acompañamiento y Evaluación Gerenciales,
- e) mejora de la programación a niveles ejecutivos,
- f) mejora de los sistemas de registro y
- g) capacitación de los recursos humanos.

M E X I C O

1. *Antecedentes*

A fines de 1975 el Gobierno Federal Mexicano dispuso que se iniciaran los trabajos conducentes a la implantación

del Presupuesto por Programas en el Sector Público Federal, bajo las siguientes características.

- a) La implantación abarcaría desde el inicio a todo el sector público y se abandonarían el presupuesto tradicional.
- b) La estructura programática se apuntaría a la conformación de programas institucionales.
- c) Se establecería un programa de mediano plazo para la implantación de todos los elementos que recomienda esta técnica.
- d) Este primer presupuesto se denominaría de "orientación programática".

Los presupuestos de egresos de 1976 y 1977 consolidaron el uso de esta técnica y aún cuando no se produjeron avances notables en la metodología aplicada, se lograron resultados muy positivos en los mecanismos de programación, ejecución y control del gasto público.

El presupuesto de egresos de 1978 incorporó los cambios derivados de la reforma administrativa y de las nuevas leyes: orgánica del sector público y de presupuesto, contabilidad y gasto público, a saber:

- a) Juicio del mecanismo de programación del gasto público de mediano plazo.
- b) Juicio del sistema de programación - presupuestaria de tipo sectorial y, por tanto, apertura de programas sectoriales.
- c) Flexibilización de la operación y control presupuestario.
- d) Replanteamiento de los sistemas de información automatizada y descentralizada.

2. *Situación actual*

Durante 1978 se observaron diversos problemas en la ejecución de los programas presupuestarios de tipo sectorial, entre los que destacan algunas incompatibilidades entre esta

apertura programática y la operación presupuestaria detallada, así como serios retrasos en la información derivada de la ejecución física y financiera de los programas.

Durante la preparación del presupuesto de 1979, se está tratando de corregir los principales problemas observados en la formulación del presupuesto actual a través del uso de los siguientes mecanismos:

- a) Diseño de un programa de trabajo detallado elaborado en base a la conformidad de todas las entidades públicas sobre los tiempos y tareas a desarrollar.
- b) Proyección del posible marco macroeconómico para 1979 y obtención y envío de los montos posibles de gasto por entidades y por clasificación económico-programática.
- c) Corrección de los programas sectoriales que enfrentan problemas de operación.
- d) Simplificación y precodificación para efectos de computación electrónica de los formularios para captar la información presupuestaria.
- e) Fortalecimiento de las coordinaciones sectoriales durante el proceso de programación - presupuestación.

Durante 1978 se iniciaron las tareas tendientes a implantar un sistema de planificación económica y social (a nivel nacional) de largo, mediano y corto plazo, cuyos resultados se tendrán posiblemente a fines de 1979.

3. *Perspectivas*

En los próximos años, se plantea la necesidad de actuar en la programación presupuestaria, en dos sentidos: 1) incorporando el presupuesto público como una pieza integrada dentro del sistema de planificación nacional, sectorial y regional, y 2) perfeccionando la aplicación de la técnica de Presupuesto por Programas en la programación, operación y administración de las actividades cotidianas de las secretarías,

organismos y empresas que componen el sector público federal mexicano.

En el aspecto regional habrá que hacer un esfuerzo especial para incorporar esta técnica a las administraciones estatales, buscando fortalecerlas, de manera tal que los objetivos de descentralización del sector público puedan cumplirse en la realidad.

El sistema de información tendrá que integrarse y perfeccionarse para permitir disponer de información oportuna y confiable para la planificación, programación, ejecución, control, contabilización y evaluación del gasto e ingreso públicos.

CONSIDERACIONES FINALES

Los Seminarios de Presupuesto responden a una tradición, que tiene como propósito en el plano técnico actualizar el conocimiento de los avances de la técnica presupuestaria y de la ciencia económica vinculada al presupuesto y, por otra parte, posibilitar el diálogo a través del cual se llega a conocer y profundizar las experiencias con las que permanentemente se está en contacto. En el plano humano, brindan la posibilidad de que los especialistas se conozcan aún mejor y el clima fraternal que se crea en un Seminario ayuda a que se comprendan aún más.

El VII Seminario Interamericano de Presupuesto Público, ha dado respuesta satisfactoria al propósito de lograr dichos objetivos. La calidad de los trabajos presentados, la profundidad de su tratamiento, la extensión de su temática, la precisión de sus ideas, han brindado los elementos de juicio necesarios para ampliar las fronteras teórico - conceptuales en los temas básicos que se plantearon discutir: el gasto público; su financiamiento, sus relaciones con el proceso económico, y la programación presupuestaria.