



ASOCIACION ARGENTINA DE PRESUPUESTO PUBLICO

BOLETIN INFORMATIVO N° 4

BUENOS AIRES, Diciembre 1978

EDITORIAL

La civilización moderna basada en la industrialización y el urbanismo atribuye al sector público responsabilidades crecientemente difíciles de afrontar sin la existencia de una estructura impositiva y un esquema del gasto público bien diagramados que dé sentido a todo sistema económico con el fin de conseguir un aceptable nivel de eficiencia, justicia, estabilidad y progreso económico.

Adolfo Wagner afirmaba hace casi un siglo que la fuerza que legitimaba la presencia de una economía pública fue la existencia de necesidades colectivas reconocidas como públicas en las distintas sociedades. Necesidades positivamente asociadas al crecimiento y desarrollo de la economía privada y al de la civilización industrial.

La limitación de recursos financieros del Estado y la necesidad de atender demandas que excedan aquellos, determina que deba establecerse un sistema de asignación de fondos, que logre la mayor satisfacción de las necesidades colectivas con el mejor uso de los recursos disponibles.

Una forma eficiente de asignación de los recursos en el sector público es la implementación del Sistema del Presupuesto por Programas, que permite reflejar los objetivos y metas del Gobierno en un período determinado, dentro de las finalidades y funciones que le caben al Estado moderno.

En el presente Boletín N° 4 presentamos una breve reseña del VII SEMINARIO INTERAMERICANO DE PRESUPUESTO realizado en Buenos Aires, en agosto de 1978, organizado por la Secretaría de Estado de Hacienda de la Nación, contando con el auspicio de la OEA y la colaboración de la Asociación Interamericana de Presupuesto Público y la ASAP.

Asimismo, se ha incluido el panel organizado por la ASAP sobre "Experiencias de Presupuesto: Regionales - Provinciales - Municipales" organizado por la ASAP con motivo del VII SEMINARIO y que contó con la participación de expertos nacionales y extranjeros.

La sesión titulada "Crítica de Libros" contiene un comentario crítico de publicaciones relacionadas con el sector público que ha recibido la ASAP para su comentario.

Con este pequeño introito presentamos el presente Boletín.

VII SEMINARIO INTERAMERICANO DE PRESUPUESTO

1. Presentación.

En el Centro Cultural General San Martín de la Ciudad de Buenos Aires, entre los días 6 y 11 de agosto de 1978, se realizó el VII SEMINARIO INTERAMERICANO DE PRESUPUESTO, organizado por la Secretaría de Estado de Hacienda de la Nación, con el auspicio de la Organización de Estados Americanos y la colaboración de la Asociación Interamericana de Presupuesto Público y la Asociación Argentina de Presupuesto Público.

Hasta la fecha se han organizado siete Seminarios Interamericano de Presupuesto, cuyas sedes han sido las ciudades de Caracas (1971), Lima (1972), Santiago de Chile (1973), Ciudad de México (1974), Quito (1975), Brasilia (1977) y Buenos Aires (1978).

Desde hace ocho años especialistas de administración financiera de diversas naciones americanas vienen reuniéndose anualmente en distintos países, para estudiar y examinar los avances de la técnica presupuestaria e intercambiar información y experiencia sobre los resultados obtenidos.

2. Objetivos.

Los objetivos del VII SEMINARIO DE PRESUPUESTO surgieron como respuesta a las inquietudes de perfeccionamiento puestas de manifiesto en anteriores eventos de esta naturaleza, y se refieren a algunos aspectos de la administración de las finanzas públicas que se consideran de interés y actualidad, tanto para el presupuesto como para la política económica y la política fiscal.

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

3. Acto de Apertura

En el acto de apertura hablaron el Secretario de Estado de Hacienda de la Nación, Dr. Juan E. Alemann y el Dr. Hugo De Marco, Director del Centro Interamericano de Estudios Tributarios (CIET) de la OEA, ante más de 250 delegados que representaron a los distintos países de América y España. A continuación destacamos algunos conceptos de sus disertaciones.

El Dr. Hugo De Marco mencionó que, dentro de la estructura de la OEA, el área del presupuesto público compete al Programa del Sector Público, cuyo objetivo fundamental es el de cooperar con los países miembros en el mejoramiento de sus sistemas de financiamiento y de asignación de recursos para posibilitar su rápido desarrollo económico y social.

Por su parte, el Dr. Juan E. Alemann señaló que los estudios sobre el presupuesto de un Estado adquieren en nuestra época particular significación, tanto por la dimensión que ha alcanzado el Estado moderno, como por su ingerencia en múltiples aspectos de la economía y de la sociedad.

El presupuesto es el gran instrumento de ordenamiento del gasto público, con el objeto de lograr una relativa optimización en el uso de los recursos de que dispone el Estado.

Un buen sistema presupuestario trae orden dentro del Estado, orden no sólo en las cuentas, sino en las grandes decisiones. Impide que se decida sobre algún proyecto de inversión sin contrapesarlo con otras posibilidades alternativas de uso de recursos; frena gastos inútiles o de poco sentido; obliga a pensar a todos en la limitación de los recursos y en el costo de los servicios.

Finalmente, dando por inaugurado el Seminario, dijo el disertante que, una buena técnica presupuestaria, debidamente institucionalizada y arraigada, que actúe sistemáticamente contra el despilfarro, la deficiente asignación de recursos y los actos irracionales, permitirá que la decisión política se enmarque en los límites estrechos donde tiene cabida.

4. Metodología de trabajo.

El Seminario se desarrolló en sesiones plenarias y en sesiones de comisiones de trabajo. Se realizaron sesiones plenarias para los actos de inauguración y clausura del Seminario, para las exposiciones de los Temas I y II, para la discusión y aprobación de las conclusiones y recomendaciones de los Temas I y II.

En las comisiones de trabajo se analizaron cada uno de los temas y se prepararon las correspondientes conclusiones y recomendaciones. La mesa directiva de las comisiones de trabajo designaron subcomisiones a los efectos de estudiar aspectos específicos del temario de la propia comisión y de preparar las proposiciones y proyectos que luego fueron sometidos al análisis de la comisión respectiva.

El contenido de los dos temas principales analizados fueron "El Gasto público; su financiamiento; sus relaciones con el proceso económico" y "Programación Presupuestaria: experiencias y perspectivas de aplicación".

El Subdirector de Estudios Presupuestarios, de México, Marco A. Cubillas, trató el tema "PROGRAMACION PRESUPUESTARIA EXPERIENCIAS Y PERSPECTIVAS DE SU APLICACION EN MEXICO".

Jorge Israel, del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social - ILPES, presentó para su discusión el documento "PROGRAMACION PRESUPUESTARIA, EXPERIENCIAS Y PERSPECTIVAS DE APLICACION", preparado conjuntamente con Elsie Wood.

6. Conclusiones y recomendaciones.

En base al Informe presentado por la Comisión de Trabajo Tema I sobre "El Gasto público; su financiamiento; sus relaciones con el proceso de desarrollo" se aprobaron las conclusiones y recomendaciones siguientes:

1. 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 permanentes 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 debieron 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.

5. Documentos presentados

Con respecto al Tema I el Banco Central de la República Argentina presentó un trabajo sobre "FINANCIACION DEL GASTO PUBLICO", cuyo comentario estuvo a cargo de los funcionarios del Banco José L. Machinea, Julio Pickarz, José A. Urrarte, Edgardo De Maestre y Daniel Dueñas.

El documento examina sobretodo los distintos efectos del gasto público según cuál fuera su forma de financiamiento, prestando particular énfasis a la cuestión del proceso inflacionario que experimentó nuestro país en los últimos años.

Samuel Itzcovich de la CEPAL - Buenos Aires expuso el trabajo "LOS EFECTOS DEL FINANCIAMIENTO DEL GASTO PUBLICO EN EL PROCESO DE DESARROLLO", examinando distintas formas de financiación, considerando en especial su efecto sobre el desarrollo económico.

Federico J. Herschel de la CEPAL - México desarrolló el tema "EL GASTO PUBLICO Y SU RELACION CON EL PROCESO ECONOMICO", tratando 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 capita" y el aumento de los gastos públicos.

El representante del Banco Interamericano de Desarrollo, Cecilio Morales expuso el tema "ALGUNAS APRECIACIONES SOBRE EL IMPACTO DEL GASTO PUBLICO EN EL PROCESO DE DESARROLLO", resaltando la falta de estudios concretos sobre la realidad de América Latina.

Con respecto al Tema II, la Asociación Interamericana de Presupuesto (ASIP) presentó un documento sobre "LA TECNICA DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS EN AMERICA LATINA", preparado por Víctor J. Arrieché, Jorge Irisity, Marcos P. Makon y David E. Monroy de la Oficina Central de Presupuesto de Venezuela y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Este fue el documento básico de discusión de la Comisión de trabajo, en que se analizó el modo de operar de la técnica presupuestaria partiendo de la condición del Estado como productor de bienes y servicios.

La Dirección Nacional de Programación Presupuestaria de la Secretaría de Estado de Hacienda, presentó el trabajo "LA PROGRAMACION PRESUPUESTARIA DE LA ADMINISTRACION NACIONAL ARGENTINA", a cargo de Antonio Paz, quien en apretada síntesis expuso la experiencia argentina en materia de programación presupuestaria.

Antonio Amado, de la Secretaría de Planeamiento del Brasil, habló sobre "PROGRAMACION PRESUPUESTARIA, EL CASO DEL BRASIL".

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 recomendó 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.

Con referencia al Informe de la Comisión de Trabajo del Tema II sobre "La Programación Presupuestaria: experiencias y perspectivas de aplicación" resultaron aprobadas:

1. Aspectos conceptuales y metodológicos de la técnica del Presupuesto por Programas

- 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 ASIP.

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

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 programas ya que este es un elemento clave para el mejoramiento de la planificación del desarrollo económico y social.

c) Que se mantenga una información permanente de los progresos de la planificación en América Latina para posibilitar una mejor integración entre el presupuesto y los demás instrumentos de la planificación.

3. La Contabilidad dentro de los Procesos Presupuestarios y de Planificación.

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.
- c) 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.

- 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. Legislación en materia de Programación Presupuestaria

- 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. Programación Presupuestaria de Empresas Públicas

- 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

- 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. Recomendación General

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

Asimismo, se solicitó al señor Presidente del VII Seminario que, conjuntamente con la ASIP, organicen las tareas necesarias hasta el próximo Seminario Interamericano de Presupuesto.

7. Sesión de Clausura

El día 11 de agosto se realizó la reunión de clausura del VII SEMINARIO INTERAMERICANO DE PRESUPUESTO usando de la palabra Justo Rodríguez, de Venezuela; Miguel Rico, de México; Miguel A. Bolívar, Argentina; y Carlos M. Tacchi, de Argentina.

Justo Rodríguez en carácter de Presidente de la Asociación Interamericana de Presupuesto Público, reseñó la labor desarrollada por el Seminario y la ponencia que ASIP presenta a consideración de los participantes.

Es partidario que en el próximo Seminario se evalúen las sugerencias de este Seminario y se planteen sugerencias para los seminarios futuros. Es decir, que se analice en cada reunión si las conclusiones y recomendaciones planteadas en alguna medida se han cumplido y que se saquen conclusiones y recomendaciones para los futuros Seminarios, no solamente producto del análisis de las diferentes ponencias presentadas sino también de la evaluación hecha del anterior seminario.

Es posible para ASIP ayudar en el cumplimiento de algunas de esas sugerencias? Es así como para el período 1978/79 se plantea llevar a cabo el Centro de Documentación de ASIP para que se transforme en fuente de consulta en materia presupuestaria para los gobiernos, asociaciones nacionales de presupuesto y profesionales de la región. En materia de docencia ASIP orientará su acción a cursos de alcance regional y de nivel superior, dentro de los cuales merece destacarse un programa de capacitación en planificación anual operativa y presupuesto que se dictará a nivel de maestría y que ha sido convenido con el CENDES, organismo de investigación y docencia dependiente de la Universidad Central de Venezuela.

Con lo que ha cooperación técnica se refiere se está desarrollando un trabajo de asistencia técnica con Honduras, en el área de los sistemas administrativos orientados al presupuesto. Se continuará el programa de cooperación bilateral entre técnicas de países del área, que ya se ha desarrollado a través de Honduras, Brasil, Venezuela y México, y se está negociando con el ILPES - ONU, un acuerdo de cooperación bilateral en los temas de relación planificación - presupuesto.

Fianlmente, en materia de investigación, a través de entendimientos con directivos del ILPES - ONU, se han evidenciado dos áreas: la primera, revisión y análisis de los aspectos teórico - prácticos de la técnica del presupuesto por programas y su relación con los planes de desarrollo; y la segunda, una red de información y sistema de intercambio de datos sobre planificación, vinculando a ASIP a este trabajo para todo el área de información sobre el sistema presupuestario y sus anexos con la planificación.

Miguel Rico, Subsecretario de Presupuesto de México, agradeció en nombre de los participantes extranjeros, destacando que en este Seminario los dos temas centrales han sido interesantes para todos nosotros, tanto el intitulado "El gasto público; su financiamiento, sus relaciones con el proceso económico" como el relativo a "La programación presupuestaria: experiencias y perspectivas de aplicación". De este último tema merece resaltarse el planteamiento conceptual de la técnica de presupuesto por programas, que mucho ayudará a unificar criterios y nomenclaturas, así como los relatos de las experiencias, que sobre esta materia se ha tenido en cada uno de los países participantes.

Hubo tiempo para que, en medio de las sesiones que versaron sobre los temas centrales del Seminario, tuviera lugar una interesante reunión organizada por la Asociación Argentina de Presupuesto Público sobre "Presupuestación regional", que nos ilustró acerca de esta materia.

También se celebró la reunión del Consejo Deliberante de la Asociación Interamericana de Presupuesto Público, en que se trataron diversos temas, entre los cuales merece especial mención el bien estructurado programa de trabajo que abarca el segundo semestre de 1978 y el año 1979.

Le correspondió al licenciado Miguel A. Bolívar, como Presidente del VII Seminario Interamericano de Presupuesto, reseñar la tarea realizada en esos cinco días de deliberaciones.

Los Seminarios de Presupuesto responden a una tradición; una tradición que surge de una inquietud, que tiene como propósito en el plano técnico el actualizar el conocimiento de los avances de la técnica presupuestaria, 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 es

tamos en contacto. En el plano humano, nos brinda la posibilidad de conocernos aún mejor y el clima fraternal que se crea ayuda a comprendernos aún más.

Entendernos que este Seminario 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 elementos de juicio necesarios para ampliar las fronteras teórico - conceptuales en los temas básicos que se plantearon discutir; el gasto público y su relación con la economía y la programación presupuestaria. Este Seminario ha orientado sus tareas hacia dos campos fundamentales. El primero de los temas trató sobre el gasto público, su financiamiento y sus efectos en la actividad económica. Al mismo se ha referido el trabajo presentado por el Banco Central de la República Argentina, el cual fue elaborado por los funcionarios de esa institución, señores José Luis Machinea, José Agustín Uriarte, Julio Piekarz, Edgardo De Maestri y Daniel Dueñas. Tal como lo expresan sus autores, dicho trabajo pretende esclarecer, mediante un modelo macroeconómico sencillo, los diferentes efectos que un incremento del gasto público tiene sobre el nivel de demanda, según cual sea la manera de financiarlo: si es con impuestos, con títulos públicos o con emisión monetaria. Se hace referencia especial al caso del sector público argentino, a la experiencia en el manejo de la deuda pública, a las finanzas públicas en un contexto inflacionario y a la programación monetaria y financiación del déficit.

La conclusión principal es que si bien un incremento del gasto público aumenta la demanda global, la consideración del modo de financiamiento es fundamental para determinar la intensidad de ese efecto.

La razón de ello, según se afirma, debe buscarse como las distintas formas de financiamiento afectan la demanda del sector privado, a través de las variaciones del ingreso disponible, la tasa de interés y la riqueza neta de la comunidad.

Asimismo, los señores Federico Herschel, Samuel Itzcovich y Cecilio Morales, presentaron destacadas ponencias sobre el mismo tema, las que fueron consideradas en un panel dirigido y coordinado por el Sr. Ricardo Cibotti.

El segundo de los temas del Seminario referido a la técnica de la programación presupuestaria, a sus aspectos conceptuales y metodológicos, a la realidad de su vigencia, a los avances y los obstáculos presentados en su aplicación, contó con el trabajo presentado por la Asociación Interamericana de Presupuesto, que ha sido un valioso aporte, una importante contribución para el desarrollo del conocimiento de dicha temática.

Dicho trabajo, preparado por los señores Víctor Arri^{che}, Marcos Makon, Jorge Irisity y David Monroy, y expuesto por el primero de los nombrados, presentó la técnica del presupuesto por programas en América, procurando sistematizar los temas y los problemas que más preocupan a los especialistas en la materia; y como ellos están tratados en las soluciones más actuales de orden legal y reglamentario en algunos países de la región; asimismo planteó las inquietudes teórico-conceptuales sobre programación presupuestaria, para superar las limitaciones actuales de los trabajos técnicos. En síntesis, el trabajo profundiza aspectos referidos a los avances y dificultades en la implantación de la técnica de presupuestos por programas, la nueva legislación orgánica de presupuesto y los nuevos enfoques sobre planteamientos conceptuales del presupuesto.

Las experiencias de Argentina, Brasil y México, que nos presentaran Antonio Paz, Antonio Amado y Marco Antonio Cubillas, respectivamente, en un panel con la coordinación de Jorge Irisity, nos permitieron tomar conocimiento de la realidad de la implementación de los sistemas de programación en dichos países. El enfoque global sobre la misma temática presentado por Jorge Israel constituyó una adecuada síntesis de dicho panel.

Cabe hacer referencia también al panel desarrollado por la Asociación Argentina de Presupuesto Público, referido a las experiencias en materia de presupuestos provinciales o estatales. En tal sentido, las exposiciones de Antonio Amado, Marco Antonio Cubillas, David Monroy y Justo Soloaga, coordinadas por José María Linares nos ilustraron acerca de las características de los sistemas presupuestarios en el ámbito regional de Brasil, México, Venezuela y Argentina, respectivamente, señalando la importancia que los mismos tienen en el sector público y la necesidad de promover una más adecuada vinculación y coordinación entre los distintos niveles de gobierno.

De dicho trabajo han surgido las conclusiones y recomendaciones que han sido aprobadas hace unos instantes. De ellas surgen ideas orientadoras acerca de las características del proceso a seguir; acerca de la necesidad de continuar avanzando en el logro de los objetivos a que habíamos hecho referencia al iniciar estas palabras. Es absolutamente necesario proseguir el avance en el conocimiento de la incidencia de la acción del gobierno en el ámbito económico y, a su vez, de la influencia de la actividad económica sobre la acción del gobierno. Asimismo, es imprescindible continuar en la investigación referida al perfeccionamiento de las técnicas o métodos a usar en la programación presupuestaria, de modo de dar al presupuesto su característica de institución fundamental y de instrumento de la acción del gobierno.

Si hay una característica que creo necesario poner de manifiesto es que la tónica del presente Seminario ha sido la franqueza y la sinceridad en las exposiciones de sus participantes, el deseo de compartir experiencias y de buscar, con la colaboración de los demás asistentes, soluciones genuinas para los problemas que se presentan en el complejo proceso de perfeccionamiento de los sistemas nacionales de presupuesto, más allá de coincidencias o divergencias en los puntos de vista personales.

De este activo intercambio de opiniones surge un panorama sumamente ilustrativo y suficientemente claro y, yo diría, con ciertas características comunes, sobre la situación real que predomina en los diferentes países en el campo de la administración presupuestaria. De ese cuadro de situación, se desprende que, a pesar de todos los esfuerzos realizados y del tiempo dedicado a estos trabajos, las reformas a los sistemas presupuestarios todavía no han podido incorporarse integralmente al funcionamiento del aparato administrativo.

Pese a estas circunstancias, los esfuerzos han sido de gran utilidad por cuanto se han conseguido avances importantes que han redundado en beneficio de una administración mejor, más racional en su actuar y más eficaz en su acción. En particular, la reforma presupuestaria ha logrado poner de manifiesto en los administradores públicos la necesidad de programar sus actividades, de conocer mejor los objetivos de sus organismos, de vincularlos con las directivas de políticas y de planeamiento, y, en general, de pensar básicamente en resultados y en los costos necesarios para lograrlos.

En nombre del Gobierno de la República Argentina dio por clausurado el Seminario, el doctor Carlos M. Tacchi, Subsecretario de Política y Administración Tributaria de la Secretaría de Estado de Hacienda de la Nación, felicitando a todos los participantes por las importantes conclusiones a que habían arribado para el perfeccionamiento del sistema presupuestario de América Latina.

PANEL ORGANIZADO POR LA ASOCIACION

ARGENTINA DE PRESUPUESTO PUBLICO

Experiencias de Presupuesto

Regionales - Provinciales - Municipales

La Asociación Argentina de Presupuesto Público (ASAP) organizó durante el transcurso del VII SEMINARIO INTERAMERICANO DE PRESUPUESTO un panel para tratar temas vinculados con la presupuestación a niveles de gobierno provincial y municipal, en países latinoamericanos de régimen federal.

La intención de la propuesta fue la de intercambiar o piniones y experiencias sobre los sistemas de presupuestación a nivel regional, provincial y municipal de cada uno de los países representados.

El programa propuesto para el debate se refirió fundamentalmente a los aspectos formales del proceso presupuestario, a las rigideces en la estructura presupuestaria de los diferentes niveles institucionales y a los aspectos metodológicos vinculados al tema, proponiéndose asimismo la realización de una reseña sobre los principales avances y dificultades de superar.

Los panelistas invitados fueron Antonio AMADO (Brasil), Marcos A. CUBILLAS (México), David MONROY (Venezuela) y Justo P. SOLOAGA (Argentina), actuando como moderador del debate José LINARES, de ASAP.

El moderador del debate, al dar comienzo a lo programado, manifestó que seguramente y a pesar de tratarse de cuatro países con régimen federal, las relaciones existentes entre los distintos niveles institucionales, diferirían y que las apreciaciones que se vertieran serían de interés también para los países de régimen unitario.

Comenzó el señor AMADO refiriéndose a que, en Brasil, hay normas de tipo general que rigen para los tres niveles de gobierno, Unión, Estados y Municipios, referidas fundamentalmente a la clasificación presupuestaria: clasificación económica, por elementos y funcional programática.

El expositor manifestó que esta clasificación adoptada para niveles tan distintos de gobierno fue provechosa para el país y que este instrumental debería dejarse operar un tiempo, para después criticarlo y modificarlo en caso de ser necesario.

El movimiento de afán de perfeccionamiento a nivel técnico y a otros niveles que se verificó y se viene verificando en su país, se debió a la vigencia de las normas aludidas.

Señaló más adelante, que, en términos financieros, los tres niveles de gobierno se entrelazan, debido a la intención que hubo por parte del Gobierno Federal de centralizar los mecanismos de financiamiento del sector público.

En lo atinente a la organización, expresó que, en materia de planificación y presupuestación del Gobierno Federal existe un organismo central, organismos sectoriales y organismos sectoriales, donde la función de presupuestar y organizar están bajo la misma responsabilidad. Apuntó que, en general, se halla vigente a nivel de los Estados y de los Municipios más importantes y existe una Secretaría de Relaciones con los Municipios y Estados que coordina las acciones de los diferentes niveles de gobierno.

Finalmente dentro de la estructura comentada, el proceso presupuestario de los Estados y de los Municipios queda subordinado casi totalmente a las decisiones del Gobierno Federal.

Al término de la exposición del señor AMADO, el señor LINARES preguntó si en Brasil existía una ley federal que obligara a los gobiernos provinciales y municipales a regirse por las clasificaciones económica, funcional programática y por objeto del gasto. Además, como lo manifestara el expositor brasileño en el sentido de que el proceso presupuestario en esos niveles está casi totalmente subordinado al Gobierno Central, preguntó si ello significaría que sus respectivos presupuestos fueran controlados y aprobados por el Gobierno Federal.

El señor AMADO respondió diciendo que no se efectúa la aprobación de los presupuestos de los Estados y Municipios por parte de la Unión. Existen normas de tipo general referentes a las clasificaciones presupuestarias. Eso no implica que el presupuesto de los Estados y Municipios sea aprobado por la Unión; sólo es controlado en ciertos aspectos.

El señor OJEDA (CFI), preguntó a continuación al señor AMADO, cuál era el margen de autofinanciamiento de los Estados, si éstos ya tenían marcada la metodología presupuestaria para implantar un sistema programático a través de la Ley N° 4.320 y si el Estado Federal ayudaba a los Gobiernos provinciales y Municipales en esta etapa de modernización.

Con respecto a la primera pregunta, el señor AMADO manifestó que el grado de autofinanciamiento variaba mucho. Incluso algunos de los ingresos que vuelven del Gobierno Federal pertenecen a los Estados y que en su país existe una cierta preocupación por parte de algunos estados, en el sentido de que se está agotando su capacidad de financiamiento. Eso quizá sea la resultante del hecho de que los estados son los que tienen que mantener la inversión propia y la federal en funcionamiento.

Con respecto a la segunda pregunta, el señor AMADO manifestó que la Ley N° 4.320 no prevé el presupuesto por programas. Lo que se usan son las interpretaciones de dicha ley. Por la

misma razón de que la ley no contempla la metodología de la elaboración del presupuesto por programas, tampoco existe una metodología rígida para los tres niveles. Existen, en cambio, clasificaciones que tienen que ser observadas por esos tres niveles de gobierno.

Por último, con relación a la tercera pregunta, el señor AMADO indicó que la Asociación Brasileña de Presupuesto (ABOP), es la que tiene a su cargo el principal accionar en materia de extensión presupuestaria y ha realizado los seminarios nacionales que despertaron un gran interés en todos los sectores de gobierno. Agregó que incluso hay una revista especializada trimestral editada por ABOP, todo lo cual posibilitó un avance considerable en los últimos años, con respecto al mejoramiento de la técnica presupuestaria en el Brasil.

A continuación el señor MAKON (Naciones Unidas) preguntó primeramente, si las transferencias de recursos del Gobierno Nacional a los Estados Provinciales se hace en forma libre o están condicionadas para cumplir determinados objetivos.

En segundo lugar, preguntó si todavía sigue vigente la experiencia, en virtud de la cual existe un proceso de concertación de los organismos nacionales que actúan en la región y los respectivos organismos o gobiernos provinciales.

El señor AMADO aclaró, en primer lugar, que el concepto de transferencia, ya tienen un objetivo, es decir, impone cierta dirección. Pero algunas pueden ser más libres y otras más específicas. Aclaró, que en el caso de los ingresos revertidos se imponen ciertas obligaciones, lo que crea algunos problemas porque se trata de una norma general que no corresponde a la realidad de los distintos Estados y Municipios, y que preocupa a los niveles competentes.

Con respecto a la experiencia mencionada por el señor MAKON, el representante del Brasil indicó que el respectivo organismo, en la parte presupuestaria, dejó de tener la proyección que tenía antes, por el hecho de que los Estados se articularon más directamente con el Gobierno Federal.

Posteriormente el representante de Guatemala, señor BELTETON, inquirió acerca de cómo están ubicadas las unidades ejecutoras de los programas de cada región en el Brasil, y señaló que en su país hay una división política por Departamentos y una distribución regional, que se hizo independientemente de la organización política vigente, lo que creó conflictos. Además, otra crítica que se hace al sistema regional está dirigida a la intervención estatal, que se piensa, coarta las libertades y las iniciativas propias de los habitantes de las regiones, lo que ha dificultado el avance de la técnica que ha querido imponerse.

El representante del Brasil, señor AMADO, respondió que en la estructura básica del Brasil se cuenta con unidades ejecutoras, que tienen un espacio económico del país que corresponde a las regiones. Si bien las regiones están definidas conforme a los criterios de cada sector, a los efectos estadísticos, tienen que obedecer al esquema trazado por el Instituto Brasileño de Estadística.

En cuanto a que habría ciertas críticas a este concepto del presupuesto, manifiesta que, por el contrario, en esta concepción del presupuesto se da participación a las regiones.

Seguidamente expuso el señor CUBILLAS de México. Los conceptos iniciales de la exposición del representante mexicano se refirieron a los aspectos formales del proceso presupuestario y fundamentalmente al régimen legal vigente en su país. Señaló que debido a la existencia de una Constitución Federal y de una por cada uno de los 32 Estados, éstos sancionan su propio presupuesto.

Continuó expresando que, a tal efecto, se han creado los Comités Promotores de Desarrollo (COPRODE), dirigidos por los Gobernadores de cada Estado y en los que se integran representantes de los organismos federales con asiento en las jurisdicciones estatales, contando con el apoyo técnico y operativo de la Secretaría de Programación y Presupuesto, estando permitida la participación del sector privado. Es por medio de los COPRODE que el presupuesto federal incorpora las necesidades regionales.

El sistema comentado en la práctica ha tenido enormes dificultades, no siempre los delegados envían las peticiones a sus respectivas Secretarías, y no en todos los casos se toman en cuenta tales requerimientos.

En lo referente a los presupuestos de los Estados, a partir de 1977 está vigente un documento que unificó las clasificaciones presupuestarias por objeto del gasto, emanado de reuniones mantenidas por los Tesoreros de los Estados.

El financiamiento de los presupuestos es convenido con el Gobierno Federal, habiéndose logrado a partir de 1977 un convenio único para cada jurisdicción estadual.

Son los propios estados los que determinan hacia donde y cómo deben realizarse las erogaciones. Sin embargo, a juicio del expositor, en la práctica, las inversiones del Gobierno Federal constituyen un fuerte condicionante.

Expresó además, que en materia de adiestramiento y capacitación, el Gobierno Federal no ha realizado una labor intensa, pero que a partir de setiembre de este año, se efectuará en la Ciudad de México un curso para instructores en presupuesto por progra

ma, mencionado que el Estado de Puebla ha hecho un primer intento de presupuestación programática.

La principal dificultad a superar, sería la integración técnica y metodológica de la programación estatal a la federal.

Al término de la exposición del señor CUBILLAS, el señor ARRIECHE, de Venezuela, expresó que no estaba clara la forma en que se financiaba el desarrollo regional de estos Estados; que se imagina que hay Estados que financian sus gastos con recursos propios y que otros lo hacen ayudados por el Gobierno Federal.

Pidió se le explicara, cómo es la asignación de recursos de esa otra parte importante.

Aclaró luego el señor CUBILLAS, que el financiamiento del presupuesto estatal se realiza a través de ingresos propios que son generados con ingresos fiscales de dos fuentes: por impuestos exclusivos de los Estados y por impuestos que provienen de la participación que tienen los Estados del Gobierno Federal.

El señor BUSTANI (México) aclaró, a propósito de la pregunta del señor ARRIECHE, que cada uno de los Estados de México recauda el impuesto mercantil y da a la administración un 54%, y el otro 46 % es para el Municipio. Con este convenio, dijo, se establece un impuesto único, aunque hay otros impuestos con porcentajes diferentes, como las imposiciones a la pesca, a la caza, etc.

El señor GARCIA, (Venezuela), acotó que hacía falta de finir las regiones en cada uno de nuestros países, delimitar una zona, después proceder a elaborar el presupuesto.

A continuación el señor MONROY, al iniciar su exposición se refiere a que, en su país, a pesar de ser constitucionalmente federal, en la práctica la centralización de políticas y decisiones es el aspecto predominante.

En términos de presupuestos regionales, no ha habido una experiencia positiva en su país. La regionalización y descentralización logradas en Venezuela han sido principalmente de orden administrativo. Ha habido clasificación regional del gasto público, pero no presupuesto regional.

En Venezuela, el financiamiento para el estado y los municipios está limitado por la misma Constitución, pues prácticamente la potestad tributaria está atribuida a la República. El financiamiento del Estado está garantizado por los fondos nacionales, y existe la figura del "Situado" estadual y del "situado" municipal (coparticipación impositiva).

Dadas estas características del sector público, en Venezuela se propugna una regionalización y una desconcentración económica. Por vía de la acción legal que se está desarrollando se procura una modernización de todo lo que concierne a la hacienda pública y a una consolidación de la reforma administrativa, lo que lleva al afán de consolidar más la acción de la República y limitar la de los Estados y Municipios a pesar de sus características autónomas tradicionales.

Algunas leyes y proyectos que están en elaboración, como la conformación de un proyecto de ley del Tesoro Público, del Sector Público en general, apuntó, responden a una idea de centralizar a nivel nacional el dictado de políticas que luego van a ser implementadas por los niveles estatales y municipales.

Con relación a la Ley Orgánica del Situado Constitucional, ella prevé un mecanismo que obliga a los Estados a coordinar el 50 % del situado con los planes que se dictan a nivel nacional.

En lo referente a la Ley Orgánica de Planeamiento Presupuestario, que abarca todo el sector público, indicó que por ella se homogeneiza el tratamiento presupuestario, no sólo a nivel de Estado, sino también de Municipios.

Asimismo, expresó, existe una Fundación de carácter municipal, a nivel nacional, que presta asistencia técnica a los consejos municipales.

Seguidamente realizó su exposición el señor SOLOAGA de Argentina. Las ideas iniciales vertidas, se vincularon con las disposiciones constitucionales provinciales en materia presupuestaria, similares a las vigentes en el orden nacional, en tanto que en lo referente a la sanción del presupuesto de gastos y cálculo de recursos, señaló el expositor que es atribución exclusiva de los respectivos poderes legislativos provinciales.

Estas disposiciones, agregó, en general son reglamentadas por las Leyes de Contabilidad provinciales, determinando una apertura presupuestaria a la manera tradicional.

En lo referente al nivel municipal, señaló, las propias Constituciones provinciales fijan las atribuciones y se establece la competencia municipal para sancionar anualmente el presupuesto de gastos y recursos.

Una vez producido el cambio institucional en la Argentina en 1976, la Junta Militar delegó ciertas facultades legislativas en forma taxativa en los Gobernadores Provinciales, entre las que no se encuentra la de sancionar libremente el Presupuesto Jurisdiccional.

En ese marco, es el Ministerio del Interior quien en base a evaluaciones realizadas en reuniones que cuentan con representantes de la propia Provincia y de diversas Secretarías de Estado y Organismos Nacionales aprueba la estructura y los niveles de gastos y recursos que deben contener las leyes presupuestarias provinciales.

Desde 1972 y con una actualización hecha en 1977, se encuentra vigente en el país una estructura uniforme de presupuestos provinciales, lograda en base a un documento que contempla además criterios presupuestarios, normas de figuración de partidas, clasificadores uniformes, (finalidad y función, institucional y económica y por objeto del gasto), convertido de partidas a artículos, clasificación de recursos etc. previendo en forma optativa, la adopción por parte de las provincias de la apertura programática.

En lo referente a la financiación, los presupuestos provinciales cuentan con recursos propios derivados de su potestad de tributación y con aportes de diversos fondos constituidos con el producido de impuestos coparticipables o no. Adicionalmente en algunas provincias, el Estado Nacional concurre con un Aporte no Reintegrable para cubrir las mayores necesidades de su presupuesto.

Debido a la reactivación de la captación de recursos propios provinciales, disminuyendo índices de evasión y homogeneizando niveles de imposición, y a la política restrictiva en materia del gasto, en los últimos años se ha dado un proceso a través del cual seis de las veinticuatro jurisdicciones, autofinanciaron su presupuesto lo que les proporcionó un mayor margen de acción. El presupuesto de estas provincias representa cerca del 80 % del gasto público provincial.

Algunas de ellas y otras que no se autofinancian han incorporado la presupuestación desde hace bastante tiempo. Estos ejemplos no tan aislados son los que marcan el grado de avance en materia de presupuestación por programas, y las dificultades mencionadas en las sesiones plenarias tienen, absoluta vigencia en estas experiencias.

Actualmente, la Secretaría de Estado de Hacienda está considerando un documento sobre lineamientos de la presupuestación por programas que va a ser sometido a consideración de todas las jurisdicciones para su posterior aplicación por intermedio del Ministerio del Interior.

Afirmó que uno de los más graves inconvenientes para la implantación del sistema, se refiere a la capacitación del personal de los servicios administrativos de apoyo a las oficinas centrales provinciales de presupuesto.

A continuación el señor LINARES, expresó que muchos de los aspectos que había enfocado el señor SOLOAGA serán tratados por la Asociación Argentina de Presupuesto en reuniones a realizar con di

rectores de presupuestos provinciales.

Posteriormente el señor OJEDA solicitó al expositor que diera una información más precisa en cuanto al porcentaje del gasto público consolidado que tienen los presupuestos provinciales. Agregó, que el conjunto de las provincias soportan íntegramente la educación primaria, gran parte de la educación superior, y que los mismo sucede en materia de salud. Asimismo, preguntó cual es el margen de autofinanciamiento provincial que permite a cada Estado local una fijación de política de gastos y, consecuentemente, una programación sobre la base de recursos provinciales.

El señor SOLOAGA respondió que en la Dirección Nacional de Programación Presupuestaria se compilaban los datos consolidados del gasto nacional distribuidos por Provincias y el propio gasto provincial, lo que permite visualizar la distribución geográfica del gasto público, si bien no tenía a mano dichos datos.

En cuanto a la educación, puntualizó que en el país se ha transferido a las provincias el servicio de educación primaria, que la Nación prestaba porque aquellas no podían hacer frente a las erogaciones que demandaban su funcionamiento.

El señor BUSTANI preguntó seguidamente si el presupuesto que la Nación destinaba a educación lo había transferido íntegramente o sólo en parte a las provincias.

El señor SOLOAGA contestó significando que el servicio educativo debe ser afrontado por las provincias por las escuelas que están dentro de su jurisdicción, pero que el financiamiento de ese gasto en algunos casos se había logrado con "superávit" provincial y con aporte del Tesoro Nacional, y en otros, con aportes exclusivos del Tesoro Nacional.

Tras explicar como algunas provincias lograban los superávit, subrayó que si hoy no se gasta más de lo realizado el año pasado en moneda constante, con el incremento propulsado de los tributos provinciales, se logra el superávit aludido, con los cuales se contribuye a financiar el servicio que la Nación les traspasa.

El señor DIONISI afirmó que los impuestos de coparticipación que otorga la Nación, son provinciales, que por una situación de emergencia ocurrida hace más de setenta años, la Nación se quedó con ellos y que constitucionalmente esos gravámenes son provinciales.

Acotó el señor SOLOAGA que lo que el señor DIONISI afirmó en el sentido de que las provincias habían cedido la mitad aproximadada

mente de su poder de tributación, fue necesario para que funcione la Nación como Estado Federal.

El señor ISRAEL (ILPES) señaló que había obtenido una copia del presupuesto de la provincia de Córdoba, que en 1978 responde a los lineamientos trazados por el Gobierno y está basado en el Plan de Desarrollo de esa provincia.

Preguntó, luego al señor SOLOAGA si había un sistema de planificación provincial que todas las provincias tenían que seguir, si esos esfuerzos dependían del grado de avance de cada provincia y si esos planes de desarrollo se vinculan con los planes nacionales.

El representante argentino se inclinó por la segunda alternativa señalada por el preopinante y agregó que se estaba organizando el sistema nacional de planeamiento. Afirmó, que, en concordancia con el mismo, se requirió la formación de oficinas provinciales con rango de ministerios de planeamiento y que la provincia de Córdoba, entre otras, estaba dando un ejemplo en la materia de programación presupuestaria.

A raíz de ello, afirmó el señor AMADO que en su exposición había hecho referencia al seminario en que se discutió la metodología de este problema y aclaró que en general existía homogeneidad entre Estados y Municipios.

El señor CUBILLAS manifestó que, en el caso de la estructura tradicional de la clasificación por objeto por gasto, la misma no fue discutida. Recordó que los tesoreros se reunieron, formaron un grupo específico para presupuesto y lo pusieron en funcionamiento. Para ello se realizó una confrontación con el régimen federal, se eliminaron las diferencias y se trató de buscar una compatibilización.

Agregó que, en materia de presupuesto por programa, todavía no se han registrado avances, pero que en este caso, habrá necesidad de llegar a alguna coordinación por la mayor experiencia que puede tener el Gobierno Federal.

Expresó el señor MONROY que por vía de la oficina encargada de coordinar el proceso presupuestario en las gobernaciones, se trata de aplicar los criterios que se discuten en el nivel nacional y que luego son considerados con los representantes de las oficinas estatales.

El señor SOLOAGA señaló que se está en una etapa preliminar y de consulta acerca de un documento sobre presupuesto por programa.

REUNIONES DE TRABAJO

La Asociación Argentina de Presupuesto Público, conjuntamente con la Dirección Nacional de Programación Presupuestaria y el Centro Interamericano de Administración Pública, aprovechando la visita a nuestro país de funcionarios de la Organización de Estados Americanos y del gobierno del Brasil, organizó un ciclo de tres reuniones de trabajo para analizar temas vinculados al presupuesto público.

El Dr. Lee Ward, Coordinador del Departamento Presupuesto para el Área Económico-Social de la OEA, el día 22 de noviembre desarrolló el tema "EXPERIENCIAS PRESUPUESTARIAS EN AMERICA LATINA".

El Dr. Tildo N. Tombini, Asesor de la Dirección de Programación INOR/IPEA/Brasil, disertó el día 28 de noviembre sobre "PROGRAMACION PRESUPUESTARIA EN BRASIL".

El Dr. Luis Lizondo, Director de Presupuesto de la OEA, el día 5 de diciembre habló sobre "EL SISTEMA PRESUPUESTARIO APLICADO EN LA OEA".

Todas las reuniones se llevaron a cabo en el Salón de Actos del Ministerio de Economía, Hipólito Yrigoyen 250 - 5° piso, Oficina 503, a las 16 horas, contando con la asistencia de funcionarios de la Dirección Nacional de Programación Presupuestaria, invitados especiales de otras direcciones nacionales y socios de la ASAP.

LA ASOCIACION INTERAMERICANA DE PRESUPUESTO PUBLICO (ASIP) ha con-
venido un Programa de Asistencia Técnica con la Secretaría de Es-
tado de Hacienda y Crédito Público de Honduras.
Los socios de la Asociación Argentina de Presupuesto Público (ASAP)
pueden postularse a los siguientes cargos:

- Experto en Sistemas y Procedimientos de Ejecución Presupuesta-
ria.
- Experto en Sistema de Compras, Almacenamiento y Suministros.
- Experto en Formulación y Evaluación de Proyectos.
- Experto en Consolidación del Presupuesto Público.
- Experto en Gastos y Análisis Financiero de Proyectos.

Para mayor información dirigirse a ASAP - H. Yrigoyen 250. Piso 3°
Of. 310 (1310). Buenos Aires. T.E. 33-6664 de 11.00 a 13.00 hs.

CONFERENCIA DEL DR. CAYETANO LICCIARDO

La Asociación Argentina de Presupuesto Público organizó para el día 7 de diciembre a las 18 horas, una conferencia a cargo del Doctor Cayetano Licciardo, ex-Ministro de Hacienda y Finanzas de la Nación, quién desarrolló el tema:

"LAS FUNCIONES DEL PRESUPUESTO PUBLICO"

La conferencia se llevó a cabo en el Salón de Actos del Ministerio de Economía, H. Yrigoyen 250 - 5° Piso, Oficina 503, con asistencia de funcionarios del Palacio de Hacienda y socios de la ASAP.

Próximamente aparecerán las:

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES del
VII SEMINARIO DE PRESUPUESTO PUBLICO

Los socios de la Asociación Argentina de Presupuesto Público podrían informarse en la:

ASAP. H. Yrigoyen 250. Piso 3°. Of. 310 (1310) Buenos Aires. T.E. 33.6664 de 11 a 13 horas.

CRITICA DE LIBROS

1. CONTROL PUBLICO, Revista del Instituto Argentino de Contadores Fiscales de la Nación, Año 1, N° 1, Ediciones Marchi.

En noviembre de 1978 apareció el N° 1 de la Revista CONTROL PUBLICO, publicación técnica (cuatrimestral) del Instituto de Contadores Fiscales de la Nación.

A manera de presentación el Comité Ejecutivo del mencionado Instituto expresa la intención de que la labor esclarecedora que se encara, sirva a toda la comunidad de control nacional, provincial y municipal, siendo de utilidad para la Administración Pública, Universidades, estudiosos y funcionarios públicos.

Una interesante Declaración de Principios y las palabras pronunciadas por el Presidente del Comité Ejecutivo del Instituto Argentino de Contadores Fiscales de la Nación, preceden a las colaboraciones insertas en este primer número de la Revista.

En particular, se destaca el artículo del Dr. Cayetano Licciardo quien aborda un tema que contribuye a clarificar por sus esenciales consideraciones, todo lo referente a la etapa más importante y trascendente de la ejecución del Presupuesto, como lo es, el compromiso. Define, en primer lugar, este acto de disposición, lo distingue de la deuda y precisa su vital importancia en el plano de control presupuestario y la determinación del resultado del ejercicio. En suma, un recomendable artículo basado en fundamentados conceptos que el autor emérito con antecedentes científicos, docentes y profesionales.

La publicación incluye también criteriosos artículos sobre "Hacienda Pública - Planificación, Coordinación y Control" por Eduardo Antonio Cedale; "El Proceso de Control" por José Rafael Regodesebes; "El Presupuesto de la Administración Nacional 1978" por Guillermo A. Sandler; "El Presupuesto y su Control con Consideraciones Especiales del Presupuesto de Inversiones y Desarrollo" por Eric Daenecke; "Control de Gestión" por Ulf Aberg. Corresponde puntualizar que los dos últimos artículos forman parte de los trabajos presentados en el Segundo Seminario Interregional Sobre Control Público realizado en Viena en 1973, por Naciones Unidas.

Se agrega al final de la publicación un antecedente de especial significación en el desarrollo administrativo del sector público, se trata del decreto del 14 de julio de 1931 que creó las Direcciones de Administración.

Cabe señalar finalmente que la publicación aparecida, al constituir un especial aporte técnico de esclarecimiento para la actividad de la Administración Pública permite vislumbrar que los objetivos perseguidos serán indudablemente alcanzados.

2. FINANZAS PUBLICAS. Esbozo de una teoría general, Dino Jarach, Editorial Cangallo S.A.

La trayectoria de estudioso y publicista de las Finanzas Públicas del doctor Dino Jarach es ampliamente conocida en nuestro país como en el extranjero. Discípulo de Benvenuto Griziotti pertenece a la Escuela de Pavía, Profesor en diversas universidades nacionales y extranjeras, desempeñó importantes cargos públicos y dictó numerosos cursos y seminarios. Es autor de valiosas obras. Su labor se resume en casi cuarenta años de actividad dedicados a las Finanzas Públicas y al Derecho Tributario.

En el Prólogo "El porqué de este libro" el autor reseña la labor académica desarrollada y su punto de vista sobre la naturaleza multifacética del fenómeno financiero. Admite que la actividad financiera cae bajo la observación científica del análisis sociológico, que se integra y se interfiere con la teoría del Estado, con la política, con la economía y la política económica.

Con fina formación ética de maestro manifiesta que no es economista matemático ni tiene la pretensión absurda de transcribir análisis matemáticos ajenos o escribir con un camouflage matemático, aunque reconoce que la utilización de dicha ciencia exacta le permitiría profundizar en el terreno teórico.

Sin embargo, pone en aviso sobre los resultados no siempre concluyentes, por su excesiva simplificación de los modelos o por elegir algunas variables y descartar otras, como suele ocurrir con cierta frecuencia con algunos economistas enamorados más del instrumental analítico que de la ciencia positiva.

El contenido del libro se divide en siete partes, comprendiendo en la primera un estudio de carácter general y de conjunto sobre el cambio operado en las finanzas, que de fenómeno concerniente a la producción de bienes y servicios para satisfacer necesidades públicas, se orientó el papel de instrumento utilizado para el logro de objetivos de política económica, tales como redistribución del ingreso, estabilidad económica y desarrollo.

El estado -dice- no penetra en el mercado como un sujeto más, sino que produce bienes y servicios y los suministra fuera del mercado y adquiere los insumos y factores de producción por la vía del proceso recurso-gasto, sin poder utilizar el cálculo económico fundado en los precios, sino por su propia decisión de sujeto único cuya voluntad es el fruto de las luchas o de los acuerdos políticos de gobernantes y gobernados.

La segunda parte está dedicada al presupuesto, que es la materialización del proceso financiero recurso-gasto y su significación como plan general de la economía del sector público. Sin embargo, en el Capítulo que trata del Presupuesto por Programas no compartimos su opinión de que el Presupuesto por Programas debe acompañar al Presupuesto tradicional, sino que, para nosotros, el Presupuesto por Programas es una técnica presupuestaria que efectúa las asignaciones presupuestarias en función de los objetivos del gobierno, para un período determinado, evaluando previamente las alternativas factibles, de forma de cumplir los mismos con el mínimo costo.

La tercera parte trata de los gastos públicos; sobre su evolución en relación con las ideas políticas, económicas y sociales; sobre las tareas y atributos del Estado.

La cuarta parte examina los recursos, sus diferentes formas y su papel en los procesos financieros. En el Capítulo que trata de la "Teoría General del impuesto" destacamos una frase que ha llevado a confundir a muchos estudiosos de la política económica, - al sostener que la inflación constituye un impuesto ciego. La inflación -dice Jarach- como fenómeno general no sólo actúa como lo hace un verdadero impuesto sobre los negocios particulares relacionados con el presupuesto de hecho del gravamen, sino sobre todas las relaciones económicas del país a través del nivel general de precios y la distorsión de los precios relativos.

La quinta y sexta parte se refieren a los impuestos en general y a cada impuesto en particular, respectivamente; caracteres del sistema impositivo; impuestos fijos, graduales, proporcionales, progresivos y regresivos; principios de la imposición.

Destacamos su concepto relativo al de presión tributaria. La presión tributaria se define como la relación cuantitativa entre el producto total de los tributos y la renta nacional. La determinación de lo que constituye propiamente la presión tributaria es sumamente difícil y controvertible. El total de los tributos (que forman el numerador de la relación) no incluye los recursos originarios que son precios y no representan una carga del Estado sobre la renta nacional. Pero, ¿no hay precios asimilables a impuestos? Sabemos que sí los hay, es el caso de los monopolios fiscales y en el de los monopolios de hecho en los que la diferencia entre el beneficio total y el normal obtenible en un régimen de competencia perfecta puede asimilarse, por sus efectos, a un impuesto al consumo. Por ello, dicha diferencia podría sumarse a los tributos. Y los efectos de la desvalorización monetaria han sido deducidos del monto de los tributos y las tasas y las contribuciones? En lo que se refiere al otro valor (el denominador de la relación) ¿cual es la magnitud a elegir para determinar la riqueza sobre la que presiona la tributación?, es el producto bruto o neto? a costo de factores o precios de mercado?

La séptima parte contiene los importantes temas de la deuda pública y la emisión monetaria como recurso financiero, que no es común tratarlo en forma tan destacada como lo hace el autor.

En la octava y última parte analiza el problema de las finanzas de la seguridad social, especialmente los temas de aportes y contribuciones patronales y de personal en relación de dependencia.

Finalmente, como lo señala el autor de la obra que hemos comentado, no es un tratado ni una monografía; no es un ensayo ni la versión de un curso; no es un manual ni un breviario, sino un

"Esbozo de una teoría general" que ningún estudiante, profesional o estudioso de las Finanzas Públicas, agregamos nosotros, puede dejar de tener en su biblioteca.

Cont. Antonio Paz.

VI CONGRESO NACIONAL DE CIENCIAS
DE LA ADMINISTRACION Y CONTABILIDAD

Auspiciado por la Asociación Nacional de Ciencias de la Administración -ANDECA- y organizado por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba, se realizará en la Ciudad Universitaria de Córdoba, entre los días 24 y 26 de mayo de 1979, el VI CONGRESO NACIONAL DE CIENCIAS DE LA ADMINISTRACION Y CONTABILIDAD.-

Temas a tratar:

Area Planes de Estudios.

Tema: Horizontes del contador público y del licenciado en administración.

Area Administración.

Tema: Recursos Humanos en la Empresa.

Area Contabilidad.

Tema: Estados de Resultados y la Toma de Decisiones.

Area Administración Pública:

Tema: La contabilidad General del Estado y el Control de Gestión.

Cada tema será desarrollado por expertos en la materia, que darán sus opiniones y expondrán sus distintos puntos de vista. Terminadas las exposiciones, un coordinador recogerá las distintas consultas de los congresistas y dirigirá el intercambio de ideas entre éstos y los panelistas.

Solicitud de inscripción y mayores informes, dirigirse a: Facultad de Ciencias Económicas (Universidad Nacional de Córdoba) Ciudad Universitaria, 5000 CORDOBA.

ASOCIACION ARGENTINA DE PRESUPUESTO PUBLICO (ASAP)
H. Yrigoyen 250. Piso 3°. Of. 310. (1310) Buenos Aires.
Casilla de Correo 384. (1000) Correo Central. TE. 33-6664
de 11 a 13 horas. Sec. Adm. Sra. Nelly de FORNERO.