

**A**sociación **A**rgentina de **P**resupuesto **P**úblico

**A**  
**S**  
**A**  
**P**

**BOLETIN INFORMATIVO Nº 7**

**BUENOS AIRES, DICIEMBRE DE 1980**

AUTORIDADES DE LA  
ASOCIACION ARGENTINA DE PRESUPUESTO  
PUBLICO 1979/80 — (A.S.A.P.)

Presidentes Honorarios:	Cont. José María LINARES Lic. Miguel Angel BOLIVAR
Presidente:	Cont. Horacio H. MUSCIA
Vicepresidente	Cont. Adolfo RINALDI
Secretario:	Cont. Antonio PAZ
Tesorero:	Cont. Horacio NADALE
Vocal Titular 1º:	Sr. Eduardo DELLE VILLE
Vocal Titular 2º:	Lic. Nilda ANDRAE
Vocal Titular 3º:	Lic. Julio N. ROSSI
Vocal Titular 4º:	Cont. Roberto MARTIRENE
Vocal Suplente 1º:	Cont. Juan S. REZK
Vocal Suplente 2º:	Dr. Jorge A. BENZRIHEN
Vocal Suplente 3º:	Lic. Norma BATTAGLINI
Vocal Suplente 4º:	Lic. Jorge SERENO
Revisor de Cuentas Titular:	Dr. Juan A. RE (fallecido)
Revisor de Cuentas Suplente:	Cont. Josefina B. de REGO
Secretario Ejecutivo:	Lic. Guillermo A. SANDLER

ASOCIACION ARGENTINA DE PRESUPUESTO PUBLICO  
(A.S.A.P.)

H. Yrigoyen 250 Piso 3º Of. 310 (1310) Buenos Aires  
Casilla de Correo 384 (384 (1000) Correo Central  
Tel. 33-6664 de 12 a 16 horas  
Sec. Adm. Sra. Nelly de FORNERO

## Editorial

En cualquier manual moderno de Finanzas Públicas el lector encontrará respuestas a algunas de las preguntas siguientes que constituyen la problemática de la ciencia que nos interesa. En forma ejemplificativa podríamos mencionar:

¿Cuál debe ser la función y el papel del gobierno en la economía? ¿Qué debe hacer el gobierno y qué dejarse al sector privado? ¿A qué niveles y cómo deben estructurarse las relaciones intergubernamentales? ¿Cuál debe ser el nivel y la composición del gasto público? ¿Qué tipos de impuestos deben aplicarse? ¿Cuál debe ser el nivel absoluto de impuestos ante condiciones económicas variables? ¿Cuál debe ser la estructura de los tipos de imposición dentro del sistema impositivo? ¿Progresiva, Proporcional o Regresiva? ¿Quién paga realmente los impuestos? ¿Cómo se propagan los fenómenos de traslación e incidencia? ¿Cuál es el impacto del Presupuesto sobre las principales magnitudes macroeconómicas y sobre el nivel y la composición de la renta nacional? ¿Cómo debe implementarse la planificación contable estatal? ¿Debe estar equilibrado el Presupuesto de Inversiones por separado? ¿Cómo puede conseguirse simultáneamente el pleno empleo, la estabilidad de los precios y un sostenido crecimiento económico? ¿Cuáles son los instrumentos idóneos para alterar la distribución personal de la renta y la riqueza? ¿Cuáles son los límites de la deuda pública? ¿Cómo debe administrarse? ¿Qué cargas impone a la economía?

Bajo este esquema, que pretende ser para nosotros permanente, hemos incluido en este Boletín un trabajo empírico sobre el tema de la deuda pública nacional que resulta interesante por su enfoque descriptivo y por su información estadística.

El segundo trabajo, es más bien doctrinario, y se refiere a un análisis introductorio sobre el presupuesto público alemán, concebido como

# INFORME SOBRE LA DEUDA PUBLICA \*

(1976 - 80)

Lic. Ricardo LOPEZ MURPHY

Lic. Jorge SERENO

Lic. Roberto ZORGNO

## I. Introducción

El análisis del stock de deuda pública es una parte complementaria de la consideración presupuestaria anual.

La interrelación tiende a explicitar, de una manera más clara, el impacto del gobierno sobre la economía así como también la viabilidad de los supuestos utilizados al proyectar el endeudamiento previsto en el presupuesto.

Resulta importante considerar también los efectos macroeconómicos que la evolución del nivel de deuda implica. En alguna medida, un crecimiento del stock de deuda está mostrando un aumento en el tamaño del gobierno, no financiado por recursos tributarios o tarifarios, o una caída en la presión impositiva actual, que se transforma en un aumento de presión impositiva futura.

Los cambios en dicho stock tendrán distintos efectos sobre el nivel de actividad económica, dependiendo de si la comunidad toma en cuenta los mayores (o menores) impuestos que implican un stock de deuda mayor (o menor). Correlativamente así será el efecto que la política de endeudamiento tiene sobre la tasa de interés y en consecuencia sobre las inversiones del sector privado.

\* Trabajo realizado en la Dirección Nacional de Investigación y Análisis Fiscal del Ministerio de Economía, Hacienda y Finanzas.

Al respecto es importante señalar, tal como se destaca en los modernos desarrollos de teoría Macroeconómica, los efectos diferenciales sobre la actividad económica, que pueda tener un cambio en la estructura de financiamiento del Sector Público, de acuerdo a que la comunidad anticipe correctamente o no las consecuencias futuras de ese cambio.

El efecto señalado es tanto mayor cuanto menor es la percepción de los impuestos futuros. Pueden diferenciarse varios casos.

a) La comunidad considera los bonos públicos como "riqueza neta" y no descuenta los impuestos futuros que ellos significan. Así, un incremento del déficit financiado con deuda, tiene un efecto netamente expansivo. Una reducción de deuda abonada con impuesto tiene el efecto contrario. El impacto básicamente, es sobre la tasa de interés, tanto mayor cuanto más cerrada sea la economía, y en el nivel de actividad, en ambos casos reduciéndolos.

b) La comunidad no considera a los títulos públicos "riqueza neta". Descuenta correctamente los mayores impuestos futuros que son consecuencia de un mayor nivel de deuda pública. En este caso el incremento del déficit puntualizado anteriormente se vería compensado por un incremento en los ahorros de los particulares con muy poco efectos sobre la tasa de interés y el nivel de actividad.

c) Casos intermedios de los citados anteriormente con efectos menores sobre tasa de interés, nivel de actividad y ahorro del sector privado.

Estos aspectos son importantes ya que como se verá en el período bajo análisis, el nivel de deuda pública se redujo durante buena parte de los años.

Ello, como se ha explicado, debería haber tendido a reducir la tasa de interés y/o reducir el ahorro privado, con los consiguientes efectos expansionistas.

Por el contrario cabe hacer notar que esto fue posible merced al incremento en la presión impositiva, que tiene efectos opuestos a los analizados.

El aspecto en que se está haciendo énfasis es que si el sector privado toma en cuenta la política impositiva actual que lo afecta y no internaliza la reducción de deuda y de impuestos futuros, la sociedad como un todo experimentaría una reducción en su nivel total de riqueza que afectaría sus decisiones de gastos y de inversión.

Existe un tercer elemento a tener en cuenta: el del nivel del Gasto Público. Si éste ha ido aumentando en términos del PBI, es natural que el efecto neto para el sector privado sea una caída en su riqueza neta y en la disponibilidad de bienes provenientes de la misma, más allá de los aspectos señalados en el nivel de la deuda.

Otro punto es el referente a la conveniencia de reducir deudas incrementando la presión impositiva. Dados los actuales márgenes de evasión y la existencia de exenciones, resultaría poco aconsejable persistir en aumentar impuestos, incrementando el impacto de las distorsiones mencionadas, para reducir la Deuda Pública. Esta se halla en todo caso afectada por tratamientos preferenciales en grado mucho menor que el sector productivo.

## II. Metodología

Para el análisis de la evolución de la deuda es preciso, previamente, definir algunos aspectos generales, como concepto de deuda, universo y composición de los entes deudores, etc.

### a) *Carácter de la información utilizada.*

Los datos habituales de Deuda Pública se refieren a las autorizaciones de endeudamiento otorgadas a jurisdicciones, organismos y reparticiones del Sector Público.

En este trabajo se realiza un avance al respecto, ya que los datos utilizados corresponden a las obligaciones efectivamente contraídas.

### b) *Concepto de deuda.*

En los primeros cuadros se incluyen los conceptos habitualmente agrupados como Deuda Pública, es decir, deuda instrumentada en títulos valores y la originada de convenios de préstamos externos e internos.

Esta forma de presentación puede ser útil en la medida que los períodos bajo análisis mantengan una cierta homogeneidad y que los incrementos de deuda, para intervención en el mercado monetario, se mantengan constantes.

Si esto no es así y se han producido cambios importantes, habría que considerar otras variables.

En este sentido, se pueden analizar cuatro casos:

— Activos financieros oficiales: incluye los depósitos del Sector Público en el sistema financiero. Su introducción es relevante porque, a fin de considerar los efectos económicos del gasto público, interesa el incremento de deuda neta volcado como demanda final de bienes, no aquella que se esteriliza reconstituyendo los activos financieros del sector estatal.

— Efectivos mínimos: constituyen un bono de colocación forzosa por parte de la autoridad monetaria. Dicho bono puede ser o no remunerado (en la República Argentina lo es por la fracción de depósitos a plazo fijo). El exceso de dicho efectivo mínimo sobre el técnico constituye una deuda estatal, que debería ser tomada en cuenta en los cálculos de endeudamiento del Sector Público.

— Nivel de Reservas del BCRA: las últimas presentaciones del BCRA han contemplado la relación existente entre Deuda Externa y nivel de reservas. Esto es, han tomado como concepto neto de exposición al exterior por deudas, el resultante de restarles a las mismas las reservas líquidas.

De otro modo, la política de recomposición de los activos financieros externos y del nivel de recursos líquidos de BCRA logrado a través de un endeudamiento, podría aparecer como un resultado francamente negativo si sólo se considerara el nivel de la deuda externa.

— Libramientos impagos: comprende el rubro de liquidaciones practicadas por el Tesoro pero aún no percibidas por sus acreedores. Se advierte que su inclusión no es necesariamente consistente con el concepto de deuda, ya que no se computa en el análisis presupuestario su contrapartida, que corresponde a los impuestos devengados y no percibidos por el ente recaudador.

### c) *Definiciones utilizadas.*

Se ha definido como Gobierno Nacional a la Administración Central, entes binacionales y organismos descentralizados. Se tomó solamente la deuda instrumentada.

Las empresas públicas comprenden las sociedades con participación estatal y las empresas del Estado.

El ítem Bancos incluye los Bancos oficiales y el Banco Central de la República Argentina.

### III. Descripción

La información presentada en el conjunto de cuadros que se analizarán a continuación, consideran la información correspondiente al 31 de diciembre de cada año.

En el Cuadro I se presenta la evolución de la deuda en su concepción tradicional, expresada como porcentaje del PBI. Las observaciones más importantes que pueden formularse son:

a) Se observa un importante decrecimiento del total de la deuda respecto del bienio 1975-1976. En términos globales, alrededor del 5 % del PBI que implica una reducción del 25 % en términos reales.

b) La deuda externa se ve afectada por el crecimiento diferencial de los precios internos respecto del tipo de cambio.

c) Es de hacer notar un incremento en el porcentaje de la deuda de empresas públicas y una disminución, en mayor grado, del endeudamiento del Gobierno Nacional. Ello se debe a la política de obligar a dichas empresas a financiar sus erogaciones de inversión en el mercado de capitales y financiero, en lugar de hacerlo el Tesoro. Los beneficios de dicha política, más allá de los de orden presupuestario, es inducir a calcular correctamente la rentabilidad social de cada incremento de capital. Anteriormente, cuando el Tesoro entregaba los recursos como fondos perdidos, la noción del costo de capital se hallaba diluida en tal práctica. Corresponde también señalar la coexistencia de esta elevación en la deuda con el incremento de inversión que el sector de empresas estatales está llevando a cabo.

En un contexto de deuda pública decreciente y elevados niveles de presión tributaria, pero insuficientes para afrontar la inversión del Sector Público, conviene destacar cuál es la fuente alternativa para financiar tales necesidades. Estas fueron cubiertas por el impuesto implícito que significa recurrir a la emisión de dinero, y mediante el proceso inflacionario, detraer recursos del sector privado. La base imponible la constituyen los saldos monetarios que no devengán interés y que los agentes económicos desean mantener en términos reales, desviando parte de su ingreso a tal efecto y renunciando a la demanda final en aquella proporción.

d) La irrupción de las Provincias y Municipios en el Mercado de Capitales interno y externos, aún por un reducido monto.

e) Con respecto a los bancos, el crecimiento en el endeudamiento que se observa en los años 1976 y 1977 responde a las solicitudes de créditos "stand by" que se hicieron al FMI, durante el primero de los años mencionados, como medio de atacar la seria crisis de Balance de Pagos y nivel de reservas que el país sufría desde mediados de 1975.

En el Cuadro II se observa la composición porcentual de la deuda por repartición. Los porcentajes revelan el crecimiento relativo del stock de deuda externa con relación al período inicial. Al respecto, es de hacer notar la incidencia de la financiación externa durante 1976-1978, años de bajas tasas de interés mundiales en términos reales y de grandes conveniencias para endeudarse.

El Cuadro III presenta las tasas anuales de crecimiento de la deuda respecto del PBI, siendo ellas negativas con relación al comienzo del período 1976/80.

La tasa de crecimiento del stock de deuda pública total es del -6 % anual y acumulativo. La deuda interna experimentó una tasa de crecimiento del -10 % anual, en tanto que la deuda pública externa creció a una tasa promedio de -2,5 % anual.

Los tres cuadros revelan el proceso de sustitución de deuda interna por externa, en un contexto de reducción de la deuda pública total. Esto fue facilitado por la situación en los mercados mundiales de capital, tal como fue señalado.

El Cuadro IV presenta los datos correspondientes a la deuda pública, incorporando los cambios que fueron comentados en la Metodología; es decir, se efectúa un análisis de un concepto más amplio de la deuda que resulta de:

— Adicionar los efectivos mínimos y libramientos impagos, deduciendo depósitos del Gobierno Nacional de la deuda pública interna.

— Deducir de la Deuda Externa las reservas internacionales del BCRA.

Cabe destacar el método empleado en el cómputo de la serie de efectivos mínimos. Para el período 75-76 se calcularon como diferencia entre el total de depósitos y préstamos. Dada la complejidad del sistema nacionalizado de depósitos, no fue posible obtener información confiable. A partir de 1977, se determinaron como el encaje establecido por la

autoridad monetaria sobre los depósitos promedios del último mes del ejercicio.

Se observa, en general, una sustancial reducción en el stock de deuda, debido esencialmente al nivel mantenido en los depósitos del Gobierno Nacional, la caída progresiva en la serie de efectivos mínimos a partir de 1977, y el brusco aumento del nivel de reservas. Este último acompañando, en los tres períodos iniciales, el crecimiento del rubro Bancos y, en el resto de ellos, siguiendo la política cambiaria. En este aspecto es particularmente notorio 1979, que representa el mínimo en ambas series, pero siendo la definición amplia de deuda sólo el 45 % de la definición tradicional.

A continuación se procederá a analizar los componentes más relevantes de la deuda pública interna y externa, comenzando por esta última.

En el Cuadro V se presenta la evolución de la deuda pública externa en dólares estadounidenses corrientes y constantes (deflactados a 1975). También se hizo lo mismo respecto de otras monedas como Francos Suizos, Marcos y Yens.

En prácticamente todas las monedas se observa un crecimiento de la deuda pública externa, variando ésta en dólares constantes de 101,2 % a 66,4 % en Marcos Alemanes, siendo 66,7 % la tasa en términos de Francos Suizos y 67 % en Yens.

Si bien este resultado parecería incompatible con las conclusiones de los cuadros I a IV, no es así dado que se han usado dos deflatores distintos para expresar la deuda pública en términos reales. Cuando se utiliza el PBI, se quiere reflejar la relación existente entre el flujo de ingresos anuales y la deuda del sector público. Cuando se recurre a expresar la deuda en términos de divisas de un año base, se pretende ilustrar cuál sería el poder adquisitivo de aquella con respecto a la canasta de bienes del país considerado.

La diferencia entre ambas series se debe a que en las medidas que los precios de los bienes no comerciados crecen más rápido que los comerciados, la medición del PBI en dólares aumenta, disminuyendo en consecuencia el cociente  $\frac{\text{Deuda}}{\text{PBI}}$  dado que la deuda no se halla afectada

por los precios relativos.

Los cuadros VII y VIII presentan la circulación neta de la deuda interna instrumentada por la Administración Central. Lo hacen en moneda corriente y de valor constante con base 1975.

Los rasgos más relevantes son:

— Una fuerte caída de la deuda total con respecto a inicios del período y el promedio de éste.

— Un cambio en la composición de los distintos tipos de deuda. Pronunciada caída en la de largo plazo y un marcado giro hacia la de corto, con respecto a los niveles medios del período.

#### IV. Consideraciones finales

Se podría observar cierta inconsistencia entre los presupuestos anuales y el stock de deuda, ya que los déficit presupuestarios de cada ejercicio deberían implicar crecientes niveles de endeudamiento.

Estas discrepancias son explicadas por dos razones fundamentales que fueran analizadas a lo largo del trabajo:

a) Cambio en los precios relativos, de los bienes comerciados y no comerciados, que explican la caída en el stock de deuda externa en términos del PBI.

b) Un ritmo de devaluación nominal excesivo, en relación a los déficit anuales del Sector Público, que creó una inflación y un impuesto derivado de ésta que, excediendo los requerimientos de aquellos déficit, fue volcado a capitalizar el Sector Público (mayores reservas de divisas) o a reducir el stock de deuda, incluyendo el stock de efectivos mínimos.

**C U A D R O I**  
**DEUDA PUBLICA AL 31 DE DICIEMBRE DE CADA AÑO**  
*(Como % PBI)*

CONCEPTO	1975	1976	1977	1978	1979	1980 <sup>1</sup>
<b>TOTAL</b>	19.3	21.3	18.9	16.9	14.3	14.5
<b>Interna</b>	10.1	9.1	7.3	6.2	6.3	6.3
Gov. Nacional	8.8	8.3	6.5	4.6	4.0	3.8
Empresas Públicas	1.3	0.8	0.8	1.4	2.1	2.3
Gov. Prov. y Munic.	—	—	—	0.2	0.2	0.2
<b>Externa</b>	9.2	12.2	11.6	10.7	8.0	8.2
Gov. Nacional	2.6	3.3	3.4	4.8	3.2	3.3
Empresas Públicas	4.8	5.1	5.4	5.4	4.0	4.0
Bancos <sup>2</sup>	1.7	3.7	2.8	0.5	0.5	0.5
Gov. Prov. y Munic.	0.1	0.1	—	—	0.3	0.4

<sup>1</sup> Junio.

<sup>2</sup> B.C.R.A. y Bancos Oficiales.

**C U A D R O I I**  
**DEUDA PUBLICA**  
**ESTRUCTURA PORCENTUAL POR DEUDOR**

CONCEPTO	1975	1976	1977	1978	1979	1980 <sup>1</sup>
<b>TOTAL</b>	100	100	100	100	100	100
<b>Interna</b>	52.3	42.7	38.6	36.7	44.1	43.4
Gobierno Nacional	45.6	39	34.4	27.2	28	26.2
Empresas Públicas	6.7	3.7	4.2	8.3	14.7	15.9
Gov. Prov. y Munic.	—	—	—	1.2	1.4	1.3
<b>Externa</b>	47.7	57.3	61.4	63.3	55.9	56.6
Gobierno Nacional	13.5	15.5	18	28.3	22.4	22.8
Empresas Públicas	24.9	23.9	28.6	32	28	27.6
Bancos <sup>2</sup>	8.8	17.4	14.8	3	3.5	3.4
Gov. Prov. y Munic.	0.5	0.5	—	—	2	2.8

<sup>1</sup> Hasta junio.

<sup>2</sup> B.C.R.A. y Bancos Oficiales.

C U A D R O I I I

DEUDA PUBLICA

(% de variación sobre el año anterior como porcentaje del PBI)

CONCEPTO	1976	1977	1978	1979	1980 <sup>1</sup>
TOTAL	10.4	-11.3	-10.6	-15.4	1.4
Interna	- 9.9	-19.8	-15.1	1.6	—
Gobierno Nacional	- 5.7	-21.7	-29.2	-13	-5.3
Empresas Públicas	-38.5	—	75	50	9.5
Gov. Prov. y Munic.	—	—	—	100	—
Externa	32.6	- 4.9	- 7.8	-25.2	2.6
Gobierno Nacional	26.9	3	41.2	-33.3	3.1
Empresas Públicas	6.3	5.9	—	-25.9	—
Bancos <sup>2</sup>	117	-24.3	-82.1	—	—
Gov. Prov. y Munic.	—	—	—	100	33.3

<sup>1</sup> Hasta junio. Variación con respecto a dic. 79.

<sup>2</sup> B.C.R.A. y Bancos Oficiales.

C U A D R O I V

DEUDA PUBLICA NETA COMO % DEL PBI  
AL 31 DE DICIEMBRE DE CADA PERIODO

CONCEPTO	1975	1976	1977	1978	1979	1980 <sup>1</sup>
TOTAL	16	15.1	15.9	12.1	6.9	8.5
Interna	8.2	5.9	12.0	9.1	7.3	6.1
Gobierno Nacional	8.8	8.3	6.5	4.6	4.0	3.8
Depósitos del Gov. Nac.	(2.7)	(3.3)	(4.0)	(3.6)	(3.3)	(3.9)
Efectivos Mínimos	(0.7)	0.6	7.9	5.9	3.9	3.0
Gov. Prov. y Munic.	—	—	—	0.2	0.2	0.2
Empresas Públicas	1.3	0.8	0.8	1.4	2.1	2.3
Libram. Impagos	1.5	0.7	0.8	0.6	0.4	0.7
Externa	7.8	8.0	3.9	3.0	-0.4	2.4
Gobierno Nacional	2.6	3.3	3.4	4.8	3.2	3.3
Empresas Públicas	4.8	5.1	5.4	5.4	4.0	4.0
Bancos <sup>2</sup>	1.7	3.7	2.8	0.5	0.5	0.5
Gov. Prov. y Munic.	0.1	0.1	—	—	0.3	0.4
Reservas	(1.4)	(4.2)	(7.7)	(7.7)	(8.4)	(5.8)

<sup>1</sup> Junio.

**CUADRO V**  
**SECTOR PUBLICO DEUDA EXTERNA PERIODO 1975-80**  
*(en millones de la divisa de que se trate)*

Años	DEUDA PUBLICA				
	Dólares ctes.	Dólares (1975) <sup>2</sup>	Franco (1975) <sup>2</sup>	Marcos (1975) <sup>2</sup>	Yens (1975) <sup>2</sup>
1975	4.024.1	3.918.3	10.448.5	10.399.4	1.186.566
1976	5.191.2	4.815.6	12.406.1	11.585.4	1.338.218.6
1977	6.039.2	5.251.4	11.647.2	11.603.3	1.207.839.4
1978	8.359.9	6.677.2	13.274.6	13.943.1	1.316.733.1
1979	9.955.2	7.050.4	14.568.8	14.640.4	1.829.297.1
1980 <sup>1</sup>	11.983.1	7.883.6 <sup>3</sup>	17.422.3 <sup>3</sup>	17.305.7 <sup>3</sup>	1.979.387 <sup>4</sup>

<sup>1</sup> Junio 1980.

<sup>2</sup> Utilizando precios al consumidor último trimestre de cada año.  
dól. ctes.

$$\frac{\quad}{\quad} \times 100$$

índice

<sup>3</sup> Índice del 2º Trimestre de 1980.

<sup>4</sup> Índice del 1er. Trimestre de 1980.

**CUADRO VI**  
**STOCK DE DEUDA EXTERNA PUBLICA Y PRIVADA**  
**PERIODO 1975-80**  
*(en millones, de la divisa que se trate)*

Años	Dólares	Franco Suizos	Marcos	Yens	
	(1975) <sup>2</sup>	(1975) <sup>2</sup>	(1975) <sup>2</sup>	(1975) <sup>2</sup>	
1975	7.875	7.668.5	20.447.2	2.322.047	
1976	8.279.5	7.680.4	19.786.5	2.134.320	
1977	9.678.2	8.415.8	18.665.4	1.935.640	
1978	12.496.1	9.980.9	19.842.5	1.968.211	
1979	19.034.7	13.480.7	27.856.1	3.497.700	
1980 <sup>1</sup>	22.315	14.680.9 <sup>3</sup>	32.443.7 <sup>3</sup>	32.226.7 <sup>3</sup>	3.686.008 <sup>4</sup>

<sup>1</sup> Junio.

<sup>2</sup> Utilizando precios al consumidor último trimestre de cada año.  
dól. ctes.

$$\frac{\quad}{\quad} \times 100$$

índice

<sup>3</sup> Índice del 2º Trimestre de 1980.

<sup>4</sup> Índice del 1er. Trimestre de 1980.

**CUADRO VII**  
**CIRCULACION NETA DE LA DEUDA INTERNA**  
**INSTRUMENTADA DE LA ADMINISTRACION**  
**CENTRAL A FINES DE CADA AÑO**

*(en valor efectivo y en millones de \$ corrientes)*

<i>Años</i>	<i>Corto Plazo</i>	<i>Mediano</i>	<i>Largo</i>	<i>Total</i>
1973	10.320.9	4.417.8	14.533.1	29.271.8
1974	30.084.1	5.130.5	18.380	53.594.6
1975	53.099.5	4.122.2	176.671.3	233.893
1976	380.417.9	2.154.9	594.893.5	977.466.3
1977	486.172.1	5.3	1.566.022.0	2.052.199.4
1978	1.463.305.8	—	2.186.714.9	3.650.020.7
1979	4.357.157	301.346.3	3.497.273.7	8.155.777
1980 <sup>1</sup>	7.436.691.3	259.281.4	4.248.552.0	11.944.524

<sup>1</sup> Septiembre.

**CUADRO VIII**  
**CIRCULACION NETA DE LA DEUDA INTERNA**  
**INSTRUMENTADA DE LA ADMINISTRACION**  
**CENTRAL A FINES DE CADA AÑO**

*(en valor efectivo y en millones de \$ de 1975\*)*

<i>Años</i>	<i>Corto Plazo</i>	<i>Mediano</i>	<i>Largo</i>	<i>Total</i>
1973	62.932	26.938	88.616	178.486
1974	132.180	22.542	80.756	235.478
1975	53.099.5	4.122.2	176.671.3	233.893
1976	82.628	468	129.212	212.308
1977	41.283	0.5	132.979	174.262.5
1978	47.641	—	71.194	118.357
1979	60.037	4.152.2	48.188	112.377
1980 <sup>1</sup>	65.892	2.297	37.644	105.833
Promedio	68.212	7.565	95.658	171.435

<sup>1</sup> Septiembre.

\* Deflactor precios implícitos.

CUADRO IX  
DEUDA PUBLICA NETA COMO % DEL PBI  
AL 31 DE DICIEMBRE DE CADA PERIODO

CONCEPTO	1975	1976	1977	1978	1979	1980
<b>TOTAL</b>	15.2	13.8	15.1	11.5	6.5	7.8
<b>Interna</b>	7.4	5.8	11.2	8.5	6.9	5.4
Gobierno Nacional	8.8	8.3	6.5	4.6	4	3.8
Depósitos del Gob. Nacional	(2.7)	(3.3)	(4)	(3.6)	(3.3)	(3.9)
Efectivos Mínimos	—	—	7.9	5.9	3.9	3
Gov. Prov. y Munic.	—	—	—	0.2	0.2	0.2
Empresas Públicas	1.3	0.8	0.8	1.4	2.1	2.3
<b>Externa</b>	7.8	8	3.9	3	(0.4)	2.4
Gobierno Nacional	2.6	3.3	3.4	4.8	3.2	3.3
Empresas Públicas	4.8	5.1	5.4	5.4	4	4
Bancos	1.7	3.7	2.8	0.5	0.5	0.5
Gov. Prov. y Munic.	0.1	0.1	—	—	0.3	0.4
Reservas	(1.4)	(4.2)	(7.7)	(7.7)	(8.4)	(5.8)

**37º CONGRESO DEL INSTITUTO INTERNACIONAL  
DE FINANZAS PUBLICAS  
(IIPF)**

En la ciudad de Tokio, entre los días 7 y 11 de setiembre de 1981 se realizará el 37º Congreso del Instituto Internacional de Finanzas Públicas (IIPF) que preside el Profesor Dr. H. C. Recktenwald de la Universidad de Erlangen - Nürnberg (RFA).

Este 37º Congreso está patrocinado por el Consejo Científico de Japón, la Asociación Japonesa de Ciencias Fiscales, la Unión de Asociaciones Nacionales de Economía del Japón y el Instituto de Investigación Económica del Japón.

El tema versará sobre **FINANZAS PUBLICAS Y CRECIMIENTO**, abarcando los tópicos siguientes:

- I. El papel de las Finanzas Públicas como promotora del crecimiento de las actividades públicas y privadas.
- II. El papel de las Finanzas Públicas como promotora del crecimiento regional y urbano.
- III. El papel de las Finanzas Públicas y de la política monetaria en el crecimiento a largo plazo.

## EL TEMA DEL PRESUPUESTO PUBLICO EN LA REPUBLICA FEDERAL DE ALEMANIA \*

(I Parte)

Lic. Guillermo A. SANDLER

El motivo principal de un reciente viaje a la República Federal de Alemania fue estudiar *en vivo* el funcionamiento del Sector Público Alemán, contando para ello con la colaboración prestada por el Ministerio Federal de Finanzas (MF), que puso a nuestra disposición toda la información necesaria para poder llevar adelante la investigación que nos habíamos propuesto. Cabe destacar, asimismo, el empeño desinteresado puesto por sus funcionarios para hacer más agradable la estadía y resolver cualquier dificultad que pudiese presentarse.

La primera impresión recogida es que el Presupuesto es una *estructura* que se conforma a través de una participación interdisciplinaria institucional-jurídico-económico-administrativo-contable y de procesamiento de datos, sin preeminencia de ninguna en particular.

En esta primera etapa hemos querido efectuar un enfoque global mediante el cual se perciba claramente lo que acabamos de comentar, haciendo expresa mención de que si no se tiene esta *Weltanschauung* presupuestaria es muy difícil que se logre los objetivos esperados por la hacienda pública funcional, en cuanto a la producción de bienes públicos, la redistribución de ingresos y la estabilidad del sistema económico.

En primer lugar, sería oportuno ubicar institucionalmente el MF, analizando brevemente su organización, sus misiones y funciones para

\* Trabajo realizado en la Dirección Nacional de Programación Presupuestaria del Ministerio de Economía, Hacienda y Finanzas en base a una Práctica en el Ministerio Federal de Finanzas de Bonn, durante los meses de enero y febrero de 1980.

dar al lector una idea del poder gravitante del Ministro de Finanzas dentro del Gobierno.

Con el objeto de conformar la política financiera y llevarla adelante, el Ministro cuenta con una serie de disposiciones jurídico-institucionales para facilitar su difícil misión, como son las siguientes:

1. Ley Fundamental: Capítulo X "Hacienda Pública".  
Artículos 104a, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114 y 115.
2. Ley para el Fomento de la Estabilidad y del Crecimiento de la Economía.
3. Ley sobre los Principios del Derecho Presupuestario de la Federación (Bund) y de los Estados Federales (Länder).
4. Ordenamiento Presupuestario Federal (BHO).

El Ministro Federal de Finanzas ejecuta la política financiera fijada por el Canciller. Para el ejercicio de sus funciones de gobierno cuenta con la estructura orgánica siguiente (ver Cuadro I).

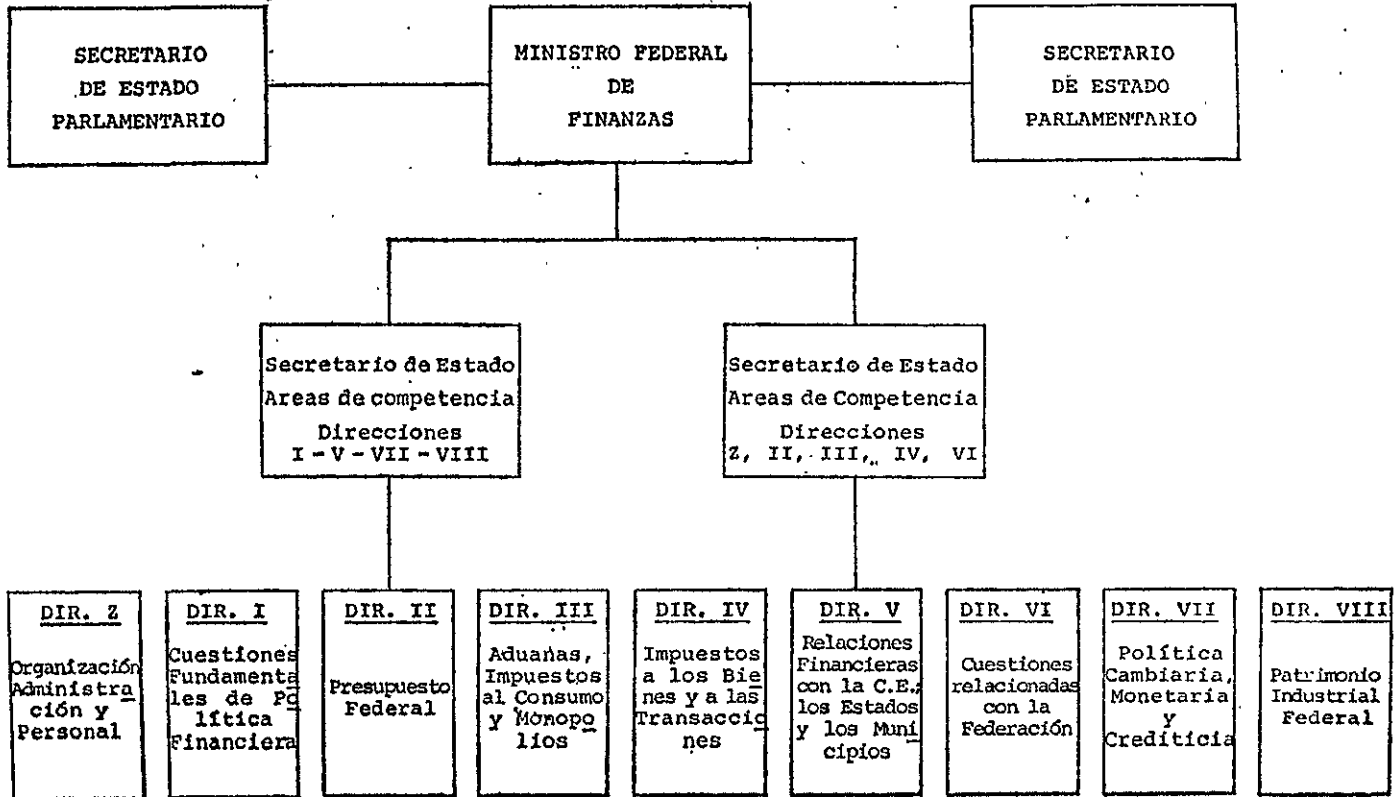
Las Secretarías de Estado Parlamentario —con función política— apoyan al Ministro en el cumplimiento de las tareas de gobierno, son miembros del Parlamento alemán y facilitan las relaciones institucionales entre el Parlamento y el Gobierno Federal.

Asimismo, dependen directamente del Ministro dos Secretarios de Estado —con función técnica—, los cuales actúan en áreas de competencia distintas.

Cada Secretario de Estado atiende a varias Direcciones, que a su vez se desagregan en Subdirecciones, con múltiples departamentos. Efectuemos un pequeño resumen de sus misiones y funciones.

La *Dirección Z* se ocupa preferentemente de tareas administrativas, de asuntos organizativos, de personal y temas presupuestarios del Ministerio, de los costos en personal del sector público, de la formación técnica en administración financiera del personal, de la Academia Federal de Finanzas con sede en Siegburg.

CUADRO I



La *Dirección I* comprende 2 Subdirecciones, las cuales tienen como misiones cuestiones fundamentales de política financiera en general y en cuestiones de política financiera en áreas específicas, respectivamente.

Distintos departamentos tienen a su cargo el análisis y desarrollo de funciones tales como:

- Política económica y financiera general (Política para la formación de capital y estímulos al ahorro; política de subvenciones; Consejo Científico Asesor en el MF; Redacción del Informe Financiero, etc.).
- Política financiera sobre la coyuntura (Consejo de Coyuntura para el Sector Público).
- Las finanzas públicas en el proceso económico (política financiera anticíclica y de largo plazo).
- Presupuestos públicos, pronósticos y proyecciones económicas y financieras globales, cuentas nacionales (pronósticos y proyecciones de los presupuestos públicos y del sector público como base para la confección del presupuesto anual y del planeamiento financiero; seguridad social; análisis y pronósticos, evolución de los ingresos en el sector público; clasificación económica y financiera de los presupuestos públicos en las cuentas nacionales).
- Política impositiva como instrumento de la política de crecimiento, de coyuntura, de estructura y distributiva.
- Grupo de trabajo sobre estimaciones impositivas y evolución de los recursos impositivos.
- Cuestiones financieras sobre la economía industrial, la energía, la construcción de viviendas, la agricultura.
- Cuestiones financieras de política regional.
- Cuestiones financieras de las comunicaciones, correo y telecomunicaciones (Política del transporte, tarifas, costos).
- Ferrocarriles Federales Alemanes.
- Correo Federal Alemán.
- Transporte marítimo.

- Transporte aéreo.
- Asuntos financieros para el fomento económico del país.

*La Dirección II* tiene 4 subdirecciones y es la que propiamente elabora el Presupuesto Federal.

Entre sus funciones mencionaremos:

- Elaboración del Presupuesto y Planeamiento Financiero.
- Ley de Presupuesto.
- Principios de técnica presupuestaria.
- Preparación y coordinación de normas jurídicas con el objeto de adoptar la estructura del gasto del Gobierno Federal al planeamiento financiero.
- Elaboración de Programas de Inversión.
- Reformas jurídicas al Presupuesto.
- Sistemática presupuestaria.
- Tesorería, Contaduría y Sistema de Cuentas de la Administración Federal.
- Procesamiento Electrónico de Datos en el Presupuesto, Tesorería y Contaduría.
- Planes Individuales (El Presupuesto Federal se compone de 27 planes individuales con 200 Capítulos y alrededor de 8000 Títulos).

*La Dirección III* tiene como misión dirigir técnica y organizativamente la Administración de Aduanas, que, como ente recaudador, percibe los impuestos del comercio exterior, incluyendo el impuesto a las ventas, por ejemplo. En su función económica protege a la economía doméstica del flujo incontrolado de mercaderías extranjeras. Asimismo contribuye a fortalecer las relaciones comerciales con otros países y fomentar la integración europea.

*La Dirección IV* tiene como tarea la preparación de leyes y decretos, así como la elaboración de disposiciones y resoluciones administrativas en el área de impuestos a los bienes y a las transacciones. Por ejemplo, impuestos a los ingresos, a los salarios, al patrimonio y a las ventas.

Asimismo se encarga de la redacción del derecho tributario general, subsidios a la inversión, derecho de aforos y otros beneficios impositivos de carácter económico y político institucional. Premios al ahorro y a la construcción de viviendas.

La *Dirección V* destaca las relaciones financieras de la Federación con los Estados Federales (Länder), Los Municipios, la Comunidad Europea (CE) y otros organismos internacionales o supraestatales.

A manera de ejemplo podemos citar:

- Delimitación de la distribución de funciones y de la responsabilidad financiera entre el Gobierno Federal y los Estados federales.
- Normas sobre coordinación de los presupuestos y planes financieros de los entes públicos.
- Observación y análisis de la evolución de las finanzas de los Estados federales.
- Valoración de los presupuestos y de los planes financieros pluri-  
anuales de los Estados.
- Compensación financiera entre Estados.
- Cuestiones financieras municipales.
- Observación y análisis de la situación financiera y estructura financiera de los municipios.

Esta *Dirección* maneja los asuntos del Consejo de Planeamiento Financiero, entidad formada por representantes de la Federación, los Estados, los Municipios y del Banco Central con la incumbencia de coordinar el presupuesto y el planeamiento financiero de las corporaciones territoriales (Federación, Estados federales y Municipios).

En la *Dirección VI* se elaboran los asuntos jurídicos del Ministerio, es decir, cuestiones jurídico-administrativas y procedimientos jurídico-administrativos ante la Corte Federal Constitucional.

Asimismo, trata de cuestiones financieras vinculadas a problemas pendientes de la Segunda Guerra Mundial y la persecución racial.

La *Dirección VII* tiene atribuciones con respecto a la política cambiaria, a la política de endeudamiento y del mercado de capitales de

la República Federal de Alemania. Objetivo fundamental es mantener y fomentar el funcionamiento monetario interno y el orden cambiario internacional, fortalecer la cooperación monetaria europea y defender la estabilidad del DM, interna y externamente, asegurando el financiamiento de los déficits del Estado en una proporción que no perturbe el funcionamiento de los mercados.

Esta dirección trabaja en estrecha relación con el *Deutsche Bundesbank* (Banco Central Alemán).

La *Dirección VIII* administra la participación industrial de la Federación. Su participación se concentra esencialmente en los consorcios Salzgitter AG (100 %), Viag (84,4 %), Saarbergwerke AG (74 %), Veba AG (43,75 %) y Volkswagen AG (20 %).

El punto central de su misión está, en primer lugar, en cuestiones de política participativa de la Federación y la organización del capital federal industrial.

Como corolario de las disposiciones institucionales y jurídicas anteriormente comentadas, de la estructura organizativa del MF y de las misiones y funciones del Ministerio, resultan las siguientes atribuciones del Ministro:

- Preside el Consejo para el Planeamiento Financiero, coordinando el planeamiento financiero quinquenal con el presupuesto anual de la Federación, los Estados federales y los Municipios.
- Elabora el proyecto de presupuesto procurando que los gastos se equilibren con los recursos, estando autorizado a modificar los requerimientos presupuestarios de los otros ministerios de acuerdo con ellos.
- Puede oponerse a las decisiones tomadas por el Gobierno Federal en temas financieros; para ser modificado su criterio se requiere el voto del Canciller acompañado por la mayoría de los restantes ministros.
- Está autorizado a emitir empréstitos hasta el importe de 5 mil millones de DM para financiar programas de coyuntura.
- Puede autorizar gastos que no figuran en el presupuesto.

— La promulgación de disposiciones legales y administrativas, la firma de contratos tarifarios, etc., requieren la aprobación del Ministro de Finanzas cuando las mismas signifiquen una merma en los recursos o un gasto adicional.

## I. CLASIFICACION DE LAS TAREAS Y GASTOS A DIFERENTES NIVELES

El Estado en conjunto se divide en Gobierno Federal, Estados federales (Länder) y Municipios. Según la Ley Fundamental a estas corporaciones territoriales les son asignadas determinadas funciones circunscritas a un ámbito específico; para cumplir las mismas deben hacerse cargo de sus respectivos gastos.

Como consecuencia de ello, los recursos aportados por los ciudadanos fluyen no a una única caja sino son distribuidos entre el Gobierno Federal, los Estados federales y los Municipios.

I. — El nivel más bajo y al mismo tiempo la unidad administrativa más pequeña es el municipio.

El municipio está encargado de proveer y prestar servicios locales. Por ejemplo, provisión de agua y energía, canalización y servicios de limpieza, mantenimiento de los caminos municipales, de la instrucción pública en común con los Estados federales y funciones culturales.

Además de éstas se han transferido a los municipios determinadas funciones judiciales.

Para el cumplimiento de sus funciones los municipios obtienen impuestos propios, coparticipación del impuesto a los réditos, como de aportes y subsidios del Gobierno Federal y de los Estados federales.

Los municipios recaudan, como impuestos propios, el impuesto a las patentes industriales y el impuesto territorial. Desde la vigencia de la Reforma Financiera a partir de 1970 los municipios devuelven al Gobierno Federal y a los Estados parte del impuesto a las patentes industriales en forma de contribución.

Asimismo, coparticipan del impuesto a los salarios y del impuesto a la renta gravada y de pequeños tributos como el impuesto a la tenencia de perros, impuestos a las bebidas y a las diversiones.

II. — El artículo 30 de la Ley Fundamental ha transferido a los Estados federales el cumplimiento de todas las funciones que la misma considera explícitamente.

De acuerdo a ello, los Estados federales son responsables por la educación, ante todo por la enseñanza y las escuelas. Les incumbe la administración de justicia, la policía y la salud como los dominios más importantes de las tareas de los Estados federales.

Estos grandes dominios funcionales requieren correspondientemente altos recursos. Los Estados reciben la mitad de los impuestos a los ingresos (menos la parte correspondiente a los municipios), la mitad del impuesto a las corporaciones así como del impuesto a las ventas, que el artículo 106 de la LF fija por ley.

Además reciben los ingresos provenientes del impuesto al patrimonio, impuesto al transporte, a la herencia, a la cerveza, a las apuestas, a los juegos y loterías y el 50 % de las patentes industriales.

*Participación entre diferentes niveles de los ingresos impositivos  
(en %)*

	1952	1957	1962	1967	1970	1972	1976	1977	1978	1979
Federación Estados	56,4	53,6	52,5	54,8	54,2	51,6	49,2	48,4	48,6	48,9
Federales	26,4	29,4	33,5	32,8	34,0	35,2	35,1	35,7	35,9	35,6
Municipios	11,1	12,3	11,6	11,0	10,8	11,7	12,8	12,8	12,4	12,3
Fondos por compensación	6,1	4,7	2,4	1,4	1,0	0,7	0,5	0,4	0,3	0,1
Comunidad Europea	—	—	—	—	—	0,8	2,4	2,6	2,8	3,1

III. — La carga financiera más grande la soporta la Federación, a la cual le corresponde según la LF, todas aquellas tareas que aseguren la existencia del Estado global.

Entre los grandes dominios de su competencia cabe mencionar la seguridad social interna y la defensa exterior, la representación externa de la República Federal, la construcción de autopistas y carreteras, medidas de fomento económico dentro de la política coyuntural y estructural, la investigación científica y la liquidación de los problemas derivados de la Segunda Guerra Mundial.

También compete a la Federación la gestión de los Ferrocarriles Federales Alemanes y el Correo Federal.

Según el artículo 104a, Párrafo 4 de la LF, la Federación debe ayudar a los Estados y Municipios mediante inversiones en la construcción de viviendas sociales, en las condiciones de comunicación entre municipios, el saneamiento y desarrollo de las ciudades así como la seguridad económica de los hospitales.

Para financiar sus gastos, la Federación percibe la mitad de los impuestos a los ingresos (menos la parte correspondiente a los municipios), la mitad de los impuestos a las corporaciones así como una parte de los recursos por el impuesto a las ventas, que se fijan por ley.

Además, corresponden a la Federación los ingresos por impuestos a los lubricantes, impuesto al tabaco, otros impuestos al consumo y al tráfico.

### Distribución de los impuestos coparticipados

(en % - Diciembre 1978)

Tipo de impuesto	De los ingresos totales perciben		
	Federación	Estados	Municipios
- Impuesto a las ventas (incluye impuesto a las ventas por importación)	67,5	32,5	—
Adicional Art. 107 (Pár. 2 LF)	(-1,5)	(+1,5)	—
- Impuesto a los ingresos (incluye impuesto a los salarios)	43	43	14
- Impuesto a los productos	50	50	—
- Impuesto a las corporaciones	50	50	—
- Impuesto al capital industrial y al producto industrial	19	10	62

IV. — Junto a las funciones perceptiblemente separables de la Federación y los Estados federales se creó a través de la Reforma Financiera de 1970 una nueva forma de colaboración en común. Entre las tareas planeadas y financiadas entre la Federación y los Estados podemos mencionar:

- Ampliación y construcción de universidades y clínicas universitarias.
- Mejoramiento de la estructura económica regional.
- Mejoramiento de la estructura agraria y protección costera.

V. — Al margen de los tres niveles nacionales, cada vez toma más importancia un cuarto nivel internacional: la Comunidad Europea (CE). Según el Acta Constitutiva de Roma del 25 de marzo de 1957, la CE tiene la función de fomentar mediante la creación de un mercado común y la asimilación progresiva de las políticas económicas nacionales, un desarrollo armónico de la vida económica dentro de la comunidad, equilibrada expansión económica, gran estabilidad y acelerado aumento del nivel de vida.

Para lograr tales objetivos, se constituyeron el Fondo Agrario Europeo, el Fondo Regional Europeo, el Fondo Social Europeo y el Fondo de Desarrollo Europeo.

Por decisión del Consejo de Ministros de la CE el presupuesto de la comunidad debe ser financiado con sus "recursos propios" a partir del 1º de enero de 1975. Ello significa, para la RFA, que los ingresos aduaneros y los beneficios producidos del agro, que antes correspondían a la Federación, desde este punto de vista deben fluir directamente a la C.E. Para financiar el resto la comunidad recibe una parte de los ingresos por impuesto a las ventas (ver Cuadro 2).

**Contribuciones de la República Federal de Alemania  
al presupuesto de la Comunidad Europea**

*(en miles de millones DM)*

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Contribución Bruta	2.7	3.8	5.0	4.7	6.4	7.1	9.1	10.0
Contribución Neta	0,7	1.4	2.1	2.1	3.7	3.5	3.6	2.8

CUADRO 2  
DISTRIBUCIÓN DE LAS FUNCIONES E IMPUESTOS

RECURSOS

- Impuesto a las patentes industriales
- Impuesto territorial
- Pequeños tributos (al perro, bebidas, etc.)

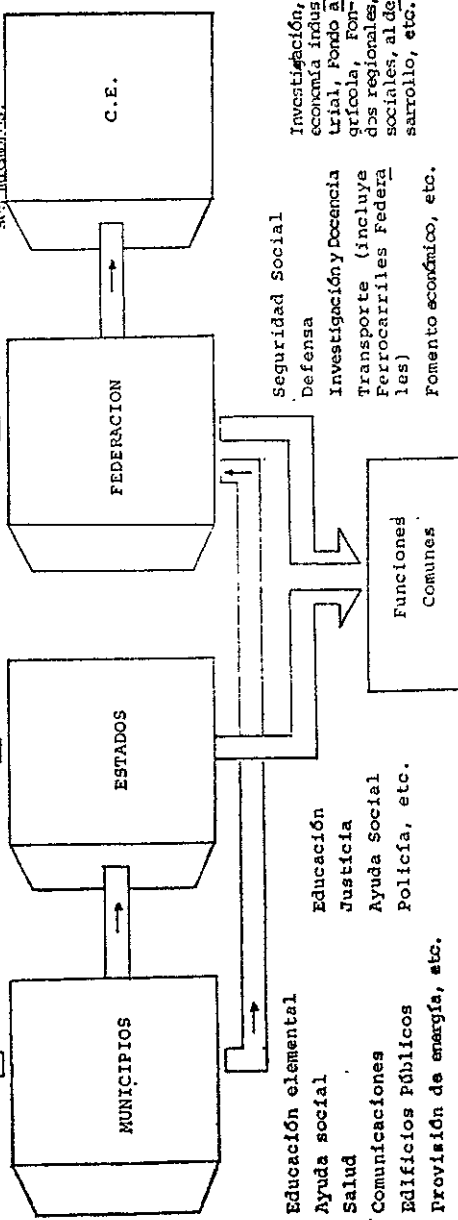
Impuestos coparticip.  
A los salarios, al ingreso, a las corporaciones, a las rentas, al capital

- Impuesto al patrimonio
- Impuesto a la herencia
- Impuesto al automotor
- Impuesto a la cerveza
- Impuesto al juego

RECURSOS

- Impuesto a las naftas
- Impuesto al Tabaco
- Impuesto al aguardiente
- Impuesto al café
- Impuesto a los títulos, etc.

- Ingreso por beneficios agrícolas, por derechos de minas de petróleo, mineros e impuestos a las ventas de patentes industriales.



GASTOS

GASTOS

## II. FUNCIONES DEL PRESUPUESTO

La economía presupuestaria pública tradicional resalta como la función más importante del presupuesto, la *función de cobertura de las necesidades sociales*; es decir, establecer y comprometer la necesidad de recursos estatales por un determinado período de tiempo así como posibilitar la administración y control de los gastos con el objetivo de satisfacer demandas sociales.

Además de esa función se han desagregado dos funciones más, que, en el desarrollo de nuestra moderna sociedad industrial, han adquirido importancia: la función redistributiva y la función de regular la coyuntura.

### 1. Función asignación de recursos

Los grandes componentes del gasto dominan el presupuesto alemán, la seguridad social y la defensa, además de otras funciones específicas.

#### a) *Seguridad Social*

El sistema de seguridad social se desarrolla en base a subsidios de la Federación por seguro a las Pensiones y asistencia a la Ancianidad. Los recursos con que cuenta el sistema depende principalmente de las contribuciones de los trabajadores y empresarios pero, sin embargo, no alcanza a cubrir los beneficios garantizados por ley.

Además la Federación se hace cargo ante situaciones de desempleo, por trabajo a jornada reducida, transferencias para subsidios por hijos y gastos por fomento en la formación individual, como por seguro por enfermedad.

Partidas de gastos especiales sirven para financiar viviendas y el otorgamiento de premios al ahorro.

#### b) *Defensa*

El asegurar los ataques que se puedan producir del exterior es una de las funciones más importantes de la Federación. El volumen y estructura del gasto están influidos esencialmente por su condición de miembro de la NATO de la RFA.

La defensa militar se completa con la defensa civil, es decir, con medidas precautorias de protección de la población y asistencia civil a las Fuerzas Armadas en caso de defensa.

c) *Transporte*

En una economía industrial altamente desarrollada la función del transporte es hacer accesible el espacio físico con el objeto de mejorar la movilidad de los ciudadanos y de los bienes y constituye una alta prioridad.

El Estado debe asegurar que los medios de transporte se adapten al creciente desarrollo de la economía, de la población y al progreso económico.

La construcción de carreteras y su mantenimiento exigen altas inversiones estatales. Según el artículo 90 de la LF corresponde a la Federación la construcción de carreteras y autopistas.

La Federación participa en el marco de la Ley sobre el Financiamiento del Transporte Municipal, como también contribuye a la ampliación y construcción de nuevas carreteras y de los medios de transporte público tales como subterráneos, ferrocarril metropolitano, tranvías y tramos del Ferrocarril Federal Alemán.

Una parte importante de los gastos en transporte de la Federación son las contribuciones al Ferrocarril Federal Alemán, que en los últimos años han subido fuertemente. Son contribuciones para equilibrar las condiciones generales y las desventajas competitivas del ferrocarril, efectuando aportes de capital y realizando inversiones.

Con el fin de limitar el incremento de los costos el Gobierno Federal ha autorizado a los ferrocarriles una racionalización empresarial interna y adaptación de la oferta de servicios a la estructura cambiante de la demanda.

d) *Educación, ciencia e investigación*

Los esfuerzos y el éxito en la ciencia e investigación científica en la RFA determinan el desarrollo de la economía global, recordando que el país carece de materias-primas y su comercio está orientado a la exportación. Por ello, la necesidad de mejorar, dentro de lo posible, el nivel

de la ciencia y la investigación científica con el fin de tener vigencia en los mercados mundiales con productos de gran valor agregado.

Para alcanzar este objetivo, la Federación y los Estados federales se esfuerzan para mejorar la educación mediante el Plan Educativo para el período 1973-1985. La Federación participa en la construcción de universidades y en la capacitación profesional.

En materia científica e investigación, los esfuerzos se concentran en mantenerse al mismo nivel del progreso en el mundo. Estos esfuerzos han tenido éxitos notables en la investigación y técnicas atómicas.

La investigación básica y la tecnología para el mejoramiento de las condiciones de vida y del trabajo se han fomentado especialmente.

e) *Fomento económico mediante una política estructural, regional y sectorial.*

Diferencias económicas y sociales son inevitables en un país de las dimensiones y estructura de la RFA.

La estructura económica y la potencia económica de las regiones están determinadas por condiciones objetivas de ubicación o por la especialización en ciertas ramas económicas. Por lo tanto, ellas pueden tener un distinto nivel de desarrollo.

La política estructural regional del Estado tiene la misión de fomentar y facilitar la necesaria transformación de las nuevas estructuras económicas.

Entre sus objetivos podemos citar:

- Crear y asegurar buenos y calificados puestos de trabajo con el objeto de reducir los niveles de desocupación.
- Eliminar las diferencias regionales con respecto a la distribución del ingreso per cápita.
- Mantener un crecimiento regional equilibrado y sostenido.

El principal instrumento de la política económica regional es el artículo 9 de la LF "Mejoramiento de la estructura económica regional", en que la Federación actúa en el planeamiento mediante el 50 % del financiamiento.

En la RFA el orden económico de mercado está basado fundamentalmente en las empresas. Sin embargo, la Federación puede en casos de importancia económica global fomentar determinadas ramas o sectores de la economía con el fin de superar el proceso de adaptación estructural.

Las medidas más importantes de la política estructural sectorial de la Federación son los subsidios para la construcción de minas con el fin de facilitar la distribución, la inversión y la investigación, y la construcción de una base de petróleo crudo en el exterior a través de las sociedades alemanas de lubricantes, asociadas en "Deminex; fomentar la industria aeronáutica y espacial para la construcción de aeronaves civiles; subsidios a las empresas alemanas para posibilitar la transformación de conocimientos científico-tecnológicos en productos de mercado (innovaciones) y a la industria naval con el fin de adaptarse a las condiciones del mercado internacional.

#### *f) Construcción de viviendas y urbanismo*

Una de las tareas más importantes después de la Segunda Guerra Mundial fue la de llevar adelante la política de construcción de viviendas. Casi la mitad de las viviendas construidas a partir de 1949 se basó en la construcción de viviendas sociales que contó con la ayuda financiera de la Federación, los Estados federales y los Municipios.

Actualmente la política de viviendas y urbanismo se encuentra, esencialmente, en la construcción de viviendas para grupos de población con ingresos bajos, familias con hijos, personas mayores, imposibilitados y evacuados (Programa Social).

En el marco de la construcción de viviendas favorecidas impositivamente a través del fortalecimiento de la formación de patrimonios privados, se prosigue con una serie de medidas de fomento (Programa regional).

Se ha fomentado, mediante la Ley para el Fomento de la Modernización de las Viviendas y el Ahorro de Energía de 1978, la conservación de la fachada de viviendas antiguas y la modernización de sus instalaciones internas.

El fomento de las medidas de saneamiento y desarrollo aplicadas a través de la Ley de Fomento Urbano para Conservación y Renovación de las Ciudades, ha permitido el mejoramiento del medio ambiente.

Para el cumplimiento de tales funciones la Federación ayuda financieramente a los Estados federales según el Artículo 104a. párrafo 4 de la LF.

#### g) *Política agraria*

El objetivo es asegurar el abastecimiento de la población mediante una economía agraria enérgica y aceptable. Con ello, se aspira fomentar a las empresas con capacidad de desarrollarse a largo plazo, y al propietario a quien la empresa no le resulta suficientemente rentable, facilitarle el paso a una actividad agrícola exportadora.

Punto esencial de la política agraria consiste en el financiamiento por la Federación del mejoramiento de la estructura agropecuaria y de la protección costera. Así se toman medidas sobre economía hídrica, técnicas agrícolas, explotación forestal, inversiones, etc.

En el dominio de la política social agraria la Federación contribuye con subsidios a la vejez, a las enfermedades, accidentes de agricultores.

#### h) *Ayuda al Subdesarrollo*

Al igual que las grandes naciones industriales de Occidente, la RFA destina grandes fondos para la cooperación económica con los países en desarrollo.

Con estos fondos, la RFA desea reducir los desniveles existentes entre los países altamente industrializados y los países del Tercer Mundo y contribuir a la supresión de las confrontaciones internacionales.

Los aportes de la Federación tienen lugar en forma de crédito a largo plazo con tasas de interés preferencial así como subsidios para financiar plantas industriales, carreteras, ferrocarriles, aeropuertos, puentes, diques, centrales eléctricas, etc. Todo esto se puede circunscribir bajo el concepto de cooperación financiera. Asimismo, existe una cooperación técnica gratuita que pretende transferir "saber y poder" o ayudar para ayudarse a sí mismo.

### i) *Política energética*

Objetivo de la política energética es asegurar a largo plazo el suministro de energía a un precio razonable. Una abundante oferta de energía es un supuesto básico para la idoneidad competitiva de la economía, lograr un digno incremento económico y, con ello, permitir el restablecimiento y mantenimiento del pleno empleo.

La política energética de la Federación se concentra en mantener el consumo de energía dentro de un tratamiento ahorrativo y racional, reducir la dependencia del petróleo importado mediante la construcción de minas carboníferas y el desarrollo de la energía atómica y proseguir consecuentemente la investigación en el campo de la energía.

El fomento de la investigación energética tiene por objeto fundamental ser coherente con la política energética general:

- Empleo racional de la energía en áreas aplicativas y secundarias.
- Empleo de otras fuentes primarias fósiles.
- Nuevas fuentes de energía (energía solar y del viento).
- Energía atómica.

### j) *Salud, deportes y ocio*

Estas funciones son ejecutadas y financiadas preferentemente por los Estados federales y Municipios.

La Federación fomenta dentro del marco de su competencia de política sanitaria la investigación para lograr nuevos conocimientos médicos así como mejorar la información sobre la salud; por ejemplo los estudios en el área de la psiquiatría y la incorporación de imposibilitados a la sociedad.

En el área de los deportes, la Federación fomentó la construcción de nuevos estadios deportivos y la participación de equipos alemanes en las más importantes competencias internacionales.

El ocio y el tiempo libre se fomentan mediante la disposición de medios informativos para la población e intercambio de experiencias internacionales.

### k) *Protección del medio ambiente*

La función de proteger el medio ambiente natural para el hombre y restablecerlo en aquellos sitios en que ha sido destruido cada día asume mayor significación.

Los Estados federales y Municipios tiene competencia en primera línea al respecto.

La Federación, por su parte, promueve la explotación y desarrollo de nuevos procedimientos de preservación del ambiente y, en común con los Estados federales y Municipios, trata de mantener la pureza del agua de los ríos.

### l) *Ayuda a Berlín Occidental*

El Estado de Berlín, a causa de su situación política especial, no participa del principio del equilibrio financiero entre los Estados federales y, por ello, su situación financiera es difícil debido a que los recursos fiscales se ven reducidos por medidas económicas de promoción hacia la economía berlinesa y por la estructura demográfica de su población.

Este aporte fiscal es cubierto por la Federación mediante la "Ayuda Federal a Berlín", a través de la cual equilibra su presupuesto.

### ll) *Administración Federal*

La constitución federalista del Estado alemán ha reservado a la Federación solamente la función de la administración central.

El peso de su actividad administrativa reside en las más altas autoridades de la Federación, es decir, los ministros.

En el presupuesto federal, los gastos destinados para el cumplimiento de la función administrativa ascienden a un 3 % del presupuesto global.

### m) *Servicios de deudas*

Los gastos por servicios de deudas comprenden el pago de intereses y amortización de deudas. Según la sistemática del presupuesto federal se calcula como servicios de deudas solamente el pago de intereses.

En cambio, las amortizaciones en forma diferente del principio de estimación bruta según el párrafo 15 del Ordenamiento Presupuestario Federal no se consideran como gastos, sino que son deducidas de los recursos como créditos. Con ello se asienta en el presupuesto sólo el nuevo endeudamiento, la llamada emisión neta de crédito.

El procedimiento de evaluación neta ha sido elegida por el legislador mediante la Reforma Presupuestaria de 1969, teniendo en consideración fundamentos presupuestarios y macroeconómicos: el Presupuesto Federal sólo debe ser aprobado en la magnitud del nuevo endeudamiento y al mercado de créditos no se lo debe privar de recursos mediante las amortizaciones.

Las amortizaciones están documentadas en el informe financiero y en el plan crediticio financiero (Plan Global del presupuesto, Partes II y III).

El alto endeudamiento condicionado a la coyuntura de los últimos años ha llevado a un incremento de la carga de los servicios de la deuda en el presupuesto federal.

Esto es la prueba del precio pagado por la Federación por una política financiera anticíclica, que contribuya a la protección de la coyuntura.

## 2. Función redistributiva

En otras épocas, el presupuesto público sólo cubría las necesidades públicas. En el actual estado social, la política financiera contribuye a mantener el equilibrio tanto desde el punto de vista personal como regional, asumiendo significativas funciones político-sociales. Ella se sirve de la política impositiva como también de la política presupuestaria, utilizando el lado de los recursos como los gastos del presupuesto.

Del lado de los recursos, la política impositiva persigue el objetivo de gravar más fuertemente a los ciudadanos de altos ingresos que a las capas de ingresos menores. El impuesto progresivo al salario, a las ganancias y al patrimonio son los instrumentos más utilizados.

Del otro lado, es necesario ayudar con recursos estatales a los ciudadanos que se encuentran en estado de necesidad y fomentar el des-

arrollo de la comunidad, como lo establece el artículo 20, párrafo 1 de la Ley Fundamental.

Asimismo deben ser protegidos por el Estado los sectores y las regiones débiles que no se adaptan lo suficientemente rápido a las exigencias del desarrollo económico moderno.

### 3. Regulación de la coyuntura

Junto a estas funciones se encuentra una función económica global: la política financiera como factor de regulación frente a las fuertes oscilaciones de la actividad económica (coyuntura). En el pasado, las oscilaciones del desarrollo económico, el cambio y retroceso de la coyuntura se consideraban casi inevitables como resultado de leyes naturales. La ciencia económica moderna, en cambio, ha desarrollado una serie de instrumentos para influir sobre el curso económico futuro.

Por ello, la política de recursos y de gastos del Estado tiene una significación esencial, tanto más cuando los presupuestos públicos, en el marco de la economía global, tienen un peso mayor que antes.

Los rasgos fundamentales de una regulación económica global son los siguientes:

Cuando cae la demanda global de bienes y servicios de la economía privada produciéndose una crisis que lleva a la desocupación y a un no uso de los medios de producción, es tarea del Estado intervenir en apoyo de la misma tratando de reemplazar la alicaída demanda privada mediante el gasto público o mediante rebajas en la carga impositiva, fortaleciendo la capacidad de compra del sector privado.

Estas medidas tienen como resultado un mayor endeudamiento público, que desde el punto de vista económico no es perjudicial mientras ayude a equilibrar una débil coyuntura y fomente la demanda privada mediante el otorgamiento de créditos para incrementar la capacidad de inversión.

En cambio, cuando debido a una alta demanda de los sectores privados de la economía, aparecen fenómenos de recalentamiento coyuntural, desmedido esfuerzo de los factores de la producción, que conducen a un incremento de precios, puede el Estado reducir la demanda global mediante la limitación de sus gastos, frenando el aumento de los impues-

tos y contribuyendo, mediante el retroceso del equilibrio coyuntural, a la normalización de la vida económica.

Tal política de equilibrio de las oscilaciones coyunturales se llama política financiera anticíclica. La RFA en el año 1967 mediante la "Ley para el Fomento de la Estabilidad y del Crecimiento de la Economía" ha creado un instrumento moderno para la concreción de tales objetivos.

Según esta ley, la política financiera de la Federación, de los Estados federales y los Municipios está obligada a mantener la estabilidad del nivel de precios, un alto nivel de ocupación y un equilibrio económico externo para contribuir a un constante y razonable crecimiento económico.

Estos objetivos deben ser considerados al elaborar el presupuesto en la oportunidad de establecerse el volumen y estructura de los gastos. Asimismo, después de haberse aprobado el presupuesto pueden tomarse rápidas medidas de absorción tales como bloquear ciertos gastos, obligación de requerir autorización previa para determinados gastos, limitaciones en la emisión de créditos o —en caso contrario— efectuar gastos adicionales.

Un medio particularmente efectivo para manejar la coyuntura a través de la Ley de Estabilidad y Crecimiento es la política impositiva. Así pueden incrementarse o reducirse los anticipos en los ingresos impositivos y el impuesto a las ganancias y las coparticipaciones pueden incrementarse o bajarse en un 10 %. La capacidad de inversión privada puede fomentarse mediante un subsidio a la inversión en caso de una situación económica deprimida o limitar las ventajas de las amortizaciones en casos de expansión económica.

La obligación de elaborar un planeamiento financiero quinquenal y un programa de inversiones públicas permite que la Federación y los Estados federales ajusten sus economías presupuestarias desde el punto de vista de una política económica y financiera de largo plazo.

Lo política anticíclica, puesta en movimiento a través de la ley comentada, fue aplicada con éxito por primera vez para superar la baja coyuntura de los años 1966/67.

Con este instrumento, en los años posteriores y hasta 1973, se logró frenar la expansión económica y se tuvo éxito en la medida que el incremento de precios de la RFA fue el menor de casi todos los países industriales de Occidente.

Desde 1974, la ley mencionada constituye la base para estimular la coyuntura y para reducir la desocupación, como también a través del presupuesto del sector público, para lograr una mejora de la actividad económica.

### III. QUE ES UN PRESUPUESTO

(Plan Presupuestario)

Toda actividad estatal con efectos financieros se plasma en un plan presupuestario llamado presupuesto.

El presupuesto federal anual se compone de un conjunto estructurado de recursos, formados por impuestos, tasas y empréstitos, y del total de gastos previstos.

La estimación de los recursos tiene en cuenta la evolución esperada de la economía global. Cuanto más altos son los salarios de los trabajadores y más altas las ganancias y ventas de las empresas, tanto más altos son los ingresos del Estado.

Los gastos se basan en los requerimientos de los ministerios federales, que, por otra parte, son el resultado de los compromisos asumidos por la Federación a causa de los programas corrientes y nuevos del Gobierno Federal.

Lo que tiene preferencia en el programa de Gobierno con el mismo carácter debe ser tratado por el Ministro de Finanzas. Por ello se dice, a menudo, que el "Presupuesto es el Programa de Gobierno en cifras". También se lo llama "El documento que contiene el destino de la Nación".

El presupuesto constituye el fundamento para la gestión presupuestaria y económica de la Federación y la autorización al Gobierno Federal para efectuar gastos y contraer obligaciones.

Empero, él no crea derechos u obligaciones para los ciudadanos. Es decir, nadie tiene derecho a dirigirse al presupuesto federal solicitando, por ejemplo, una asignación familiar por hijos, para ello debe recurrir a la ley respectiva. Tampoco surge del presupuesto federal la obligación de pagar impuestos, sino de las leyes impositivas pertinentes.

El plan presupuestario de la Federación consiste en un plan global y de 27 planes individuales.

El plan global contiene, para una mejor comprensión, un resumen de los recursos, gastos y autorizaciones contenidas en los planes individuales.

Además contiene un resumen del financiamiento, del cual se puede inferir el saldo a financiar así como el plan financiero llevado a cabo mediante créditos en que se destacan los ingresos crediticios y los gastos por amortización de deudas.

Asímismo se ha agregado al plan presupuestario de la Federación una serie de Anexos Estadísticos sobre clasificación de los recursos y gastos según su conformación económica (Clasificación Grupal), clasificación según el sector en que se efectúa el gasto (Clasificación Funcional), clasificación combinada (Grupal-funcional), un Resumen sobre la planta de personal en que se especifican los lugares de trabajo del personal como de los soldados.

Los 27 planes individuales contienen un detalle de los recursos, gastos y autorizaciones comprometidas de las distintas ramas administrativas. Ellas se dividen fundamentalmente según el principio ministerial. Sólo en 5 planes individuales los recursos y gastos son conformados según el alcance del gasto e independientemente de la competencia jurisdiccional (principio real). Por ejemplo, el Plan Individual 33 - Provisiones.

Los planes individuales a su vez se subdividen en Capítulos y Títulos. Los Capítulos incluyen los recursos programáticos para las respectivas autoridades administrativas o para determinadas áreas.

El Título dentro de la sistemática presupuestaria es la mínima unidad técnica. Allí se estiman individualmente los recursos según su origen y se calculan los gastos según el objetivo.

Cada uno de los 8.000 títulos del plan presupuestario federal tiene una leyenda que establece el propósito para el cual está destinada la partida. Numerosos títulos están provistos de aclaraciones suplementarias, que son aclaraciones sobre medidas financieras y para facilitar la interpretación del ciudadano que tiene derecho a una completa información.

La clasificación por títulos se rige por el plan grupal, dirigido a la homogeneidad en el procedimiento electrónico de datos de los presupuestos públicos. Ello tiene la ventaja que los presupuestos de la Federación y de los Estados federales pueden compararse rápidamente y formularse preguntas con respecto a los datos que sean importantes para la política coyuntural. A modo de ejemplo ilustrativo reproducimos una página del Presupuesto Federal.

Ministerio Federal de Finanzas

<i>Título y Función</i>	<i>Propósito</i>	<i>Importe para 1978 1000 DM</i>	<i>Importe para 1977 1000 DM</i>	<i>Importe Resultado 1976 1000 DM</i>
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>
51501-011	Utensilios, equipos y accesorios así como máquinas para propósitos administrativos			
51502-011	Utensilios, equipos y accesorios para oficinas y servicios públicos	41	42	34
51601-011	Ropa de servicio y de custodia y accesorios personales	41	42	34
51701-011	Administración de inmuebles, edificios y espacios	1.830	1.740	1.650
51801-011	Alquileres y arrendamientos para inmuebles, edificios y espacios	200	580	584
51802-011	Alquileres y arrendamiento de máquinas, herramientas y vehículos	109	72	48
51901-011	Mantenimiento de inmuebles e instalaciones de arquitectura Autorización de compromisos con vencimiento en el año presupuestario 1979 por 125.000 DM	1.189	1.240	933
52601-011	Costas judiciales y análogas	175	175	83

**Explicaciones:**

*Al Título 51501*

- |   |            |
|---|------------|
| 1. Adquisición de utensilios, equipos y accesorios                          | 310.000 DM |
| 2. Adquisición de máquinas de escribir, calcular, imprimir y otras máquinas | 131.000 DM |
| 3. Mantenimiento  | 150.000 DM |
| 4. Adquisición y mantenimiento de utensilios de mediana técnica de datos    |            |

TOTAL 591.000 DM

*Al Título 51601*

1. Adquisición de ropa de servicio y de protección así como de accesorios personales	35.000 DM
2. Asistencia en vestimenta y subsidios de servicio, dinero por ropa y compensación por desgaste	1.500 DM
3. Conservación	4.000 DM
	<hr/>
TOTAL	40.500 DM
Redondeado en:	41.000 DM

*Al Título 51701*

Se considera:

- a) Edificios administrativos e instalaciones arquitectónicas

*Al Título 51801*

Para alquileres y arrendamientos de los muebles, edificios, instalaciones y espacios que a continuación se mencionan:

- a) Espacios en la Abadía Michaelberg en Siegburg (Academia Federal de Finanzas)
- b) Espacios en el Convento St. José en Badhonnef (Academia Federal de Finanzas)
- c) Garage en Meckenheim-Merl

*Al Título 51802*

A. causa de la locación de dos máquinas (Composición) y 2 máquinas automáticas (Textos) en relación con el ahorro de mecanógrafas

*Al Título 51901*

1. Mantenimiento de inmuebles administrativos e instalaciones arquitectónicas incluyendo dependencias 1.130.000 DM

#### IV. QUE ES UN PLAN FINANCIERO

El período de tiempo de un ejercicio presupuestario es demasiado corto para emprender programas políticos de mediano plazo. Por ello, el presupuesto federal se incluye en un planeamiento financiero de 5 años, del cual surgen qué gastos para el cumplimiento de sus funciones, en cada uno de los 5 años, ha previsto el Gobierno Federal y de qué manera han de ser financiados estos gastos.

Pues el planeamiento y la realización de grandes programas, por ejemplo, en el área social, del transporte o de la educación se extienden a varios años y exigen una cuidadosa previsión de las necesidades financieras. Incluso proyectos individuales como la construcción de un edificio administrativo o de una carretera producen efectos financieros sobre varios años.

La función más importante del planeamiento financiero es impedir que el Presupuesto Federal sea exigido en demasía. Los efectos financieros de los distintos proyectos deben ser comprendidos en un "vistazo" y acto seguido analizarse si pueden ser financiados totalmente.

Con la elaboración de las cifras sobre las futuras erogaciones del presupuesto, también deben estimarse los recursos esperados, que se basan en la evolución prevista en las más importantes magnitudes económicas tales como, por ejemplo, la del Producto Bruto Interno, de los ingresos, de los precios e inversiones, considerando con ello el desarrollo esperado de la economía global.

Todos los años se continúa el plan financiero incrementándolo en un año más; no sólo se adapta a los fluctuantes datos de la economía global, sino que se revisan a este respecto los proyectos individuales.

El planeamiento financiero tiene la misión de mantener por un período de 5 años el equilibrio entre recursos y gastos y concentrar las ideas políticas del Gobierno federal tal como se han formulado en el programa de gobierno.

En la República Federal se entiende bajo el concepto de "Estado" no sólo la Federación, sino también los Estados federales y los Municipios. El Ministro de Finanzas de la Federación, los ministros de Finanzas de los Estados y los representantes de los Municipios se reúnen en forma

regular en el Consejo de Planeamiento Financiero con el objeto de coordinar entre sí sus presupuestos y planeamientos financieros.

El Ministro de Finanzas de la Federación preside la Comisión coordinadora. La Federación y los Estados son, por cierto, dependientes en sus economías presupuestarias e independientes entre sí, según el artículo 109 de la LF. Las medidas recomendadas por el Consejo de Planeamiento Financiero son, por lo tanto, ejecutables cuando la Federación, los Estados y Municipios actúan de común acuerdo y en la misma dirección.

Asimismo, la Comisión sobre Cuestiones Crediticias del Sector Público, en la cual se encuentran representados la Federación, los Estados y los Municipios, se ocupa corrientemente de problemas especiales de deuda pública, procurando que el crédito público no sobrecargue el mercado de capitales, y elabora las condiciones a que debe ajustarse (ver Cuadro 3).

## V. COMO SE REALIZA EL PRESUPUESTO FEDERAL

El plan presupuestario de la Federación es un segmento parcial obligatorio para un ejercicio presupuestario del planeamiento financiero de 5 años y se fija de acuerdo a la ley de presupuesto.

En el Boletín de Legislación Federal se publica la ley de presupuesto y el plan global. ¿Cómo se lleva a cabo esta inmensa obra numérica?

Los distintos pasos que llevan a la conformación del Presupuesto Federal son:

1. En primer lugar, el "Grupo de Trabajo Estimaciones Impositivas", formado por expertos de la Federación, de los Estados federales, de los Municipios, de la Oficina Federal de Estadística y Institutos de Investigación Económica privados, estiman el nivel de los recursos impositivos.

Estas estimaciones impositivas se basan en proyecciones sobre la probable evolución global de la economía.

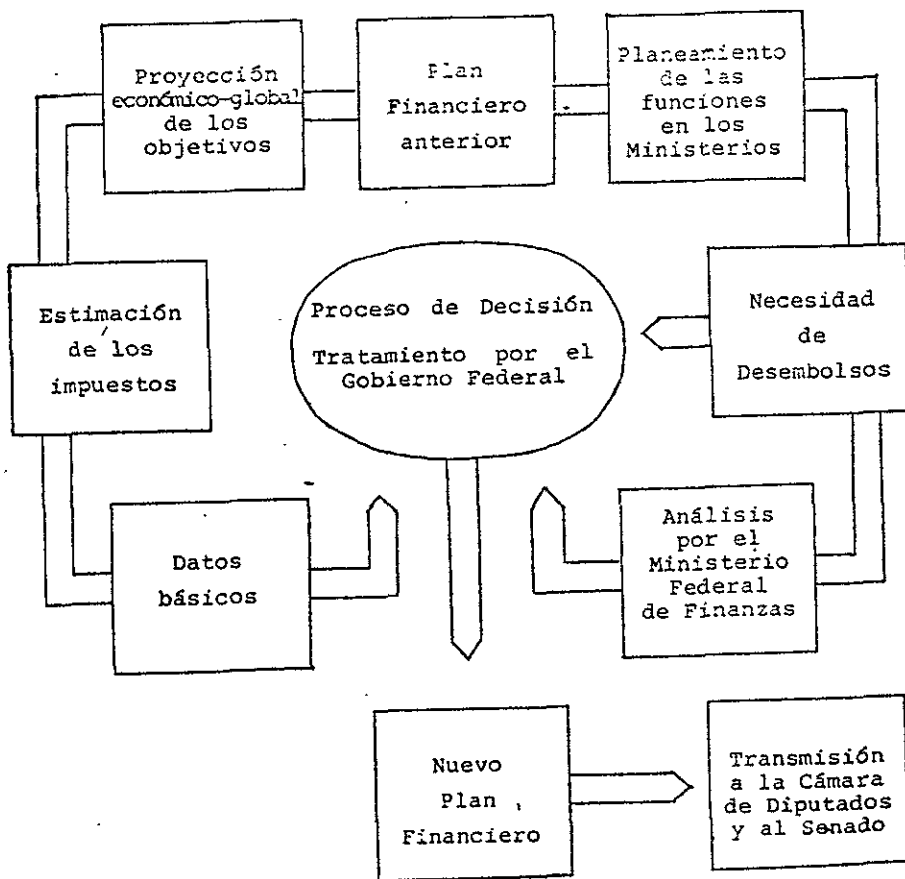
2. Los gastos se orientan de acuerdo a las funciones que debe cumplir la Federación según el programa de gobierno. Por este mo-

CUADRO 3

LA FORMACION DE UN PLAN FINANCIERO

RECURSOS

GASTOS



tivo, los Ministerios federales y las más altas autoridades de la República efectúan sus requerimientos al Ministerio Federal de Finanzas.

3. Con estos requerimientos formulados por las jurisdicciones, el Ministerio Federal de Finanzas elabora el proyecto de plan presupuestario. Debe garantizar con ello, que los gastos totales no sean superiores a los recursos estimados y la emisión de créditos justificable según el punto de vista de la economía global.

Asimismo, el Ministro debe considerar las recomendaciones del Consejo de Planeamiento Financiero, que coordina los comportamientos financieros de la Federación, de los Estados federales y los Municipios. Por ello, es obligación del Ministro Federal de Finanzas prestar atención no sólo al uso de recursos económicos y escasos sino también modificar los cálculos estimados según el punto de vista de la economía global o bajar el nivel de requerimiento para que se logre el equilibrio del presupuesto.

4. El proyecto de plan presupuestario federal elaborado según estos principios por el Gobierno Federal es discutido y aprobado por "el Gabinete".

También deben tomarse decisiones sobre diferencias de criterio sobre la trascendencia financiera de ciertas circunstancias que en las discusiones con el Ministro Federal de Finanzas no pudieron resolverse. Aquí el Ministro Federal de Finanzas tiene una fuerte posición: es decir, cuando el Gabinete se resuelve contra él, puede el MF oponerse. sin embargo, esta resistencia no tendrá éxito si el Canciller aprueba la posición de la mayoría.

Sin embargo, el Ministro Federal de Finanzas puede imponer su criterio contra todos los otros miembros del Gabinete si cuenta con el aval del Canciller del Estado.

5. El Gobierno Federal envía el proyecto de Presupuesto en forma de ley (Ley de Presupuesto con el plan presupuestario) al Senado y lo remite al mismo tiempo a la Cámara de Diputados, según lo determina expresamente el artículo 110, Párrafo 3 de

la Ley Fundamental. Este procedimiento irregular en la marcha normal de legislar toma en consideración la urgencia del proyecto de ley y posibilita al Gobierno Federal aprobar el proyecto de presupuesto antes del nuevo ejercicio presupuestario.

6. El Senado toma posición con respecto al proyecto de presupuesto dentro de las próximas seis semanas, pudiendo formular modificaciones.

Luego remite nuevamente sus observaciones al Gobierno Federal. Los Estados federales tienen la posibilidad de influir en forma inmediata sobre el presupuesto federal. Esto está basado en la conformación de Estado federal de la LF.

7. Al mismo tiempo en que el Senado efectúa sus observaciones, se realiza en el Parlamento la *Primera Lectura*. Durante ella el MF expone en una amplia exposición los propósitos del Gobierno Federal, que sirvieron de base a la conformación del presupuesto. Los diputados de los diversos partidos representados en el Parlamento intervienen en la discusión.
8. Finalmente el proyecto de ley pasa a la Comisión de Presupuesto de la Cámara de Diputados, la cual analiza todas las partidas y propone modificaciones.
9. La *Segunda Lectura* en la Cámara de Diputados recién ocurre cuando el Senado ha tomado posición al respecto. En esta Segunda Lectura se transmite la opinión del Gobierno Federal juntamente con la de la Cámara de Diputados.

Mediante esta disposición legal debe asegurarse que las objeciones del Senado puedan considerarse en futuros procedimientos legislativos.

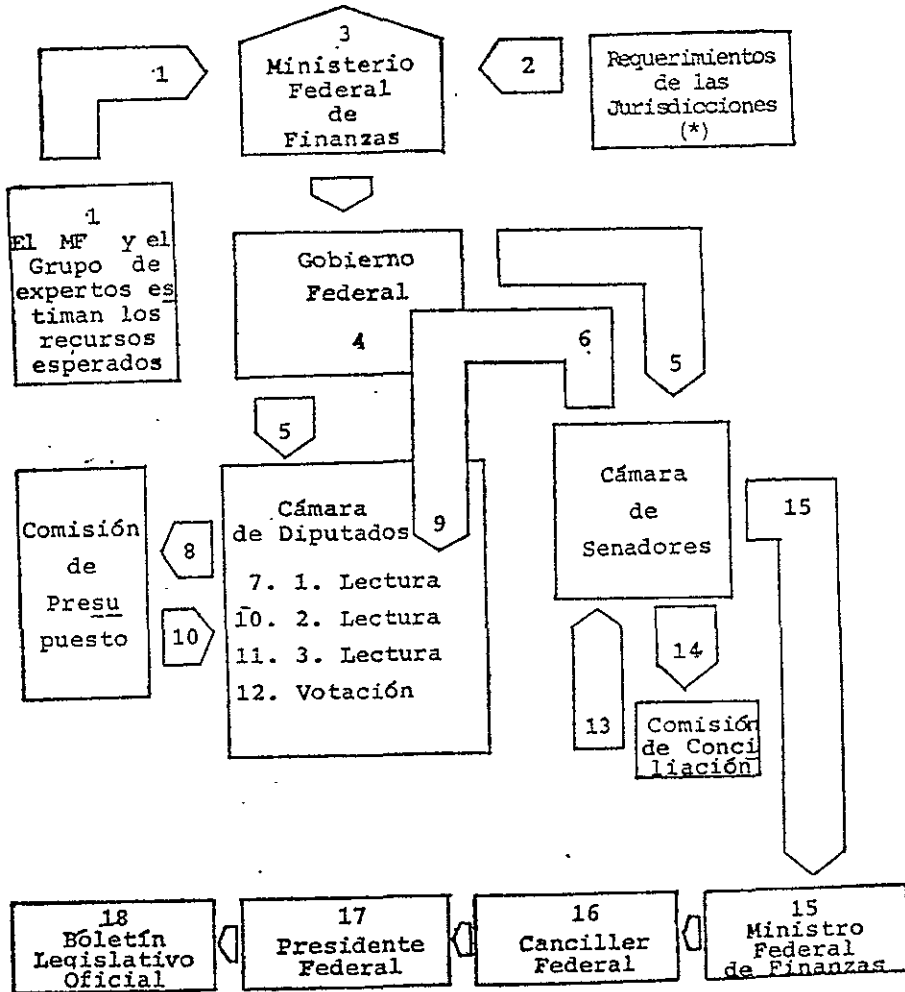
10. En la *Segunda Lectura* se discute en pleno el resultado de las discusiones en comisión por los informantes de la Comisión de Presupuesto. Con ello se da comienzo a la discusión de los planes individuales.

Las modificaciones introducidas al proyecto del Gobierno federal deben ser consideradas y discutidas en particular por la Cámara de Diputados.

11. En la *Tercera Lectura* se discute una vez más en forma global el presupuesto y finalmente se aprueba.
12. Si la Cámara de Diputados aprueba el presupuesto, el proyecto pasa en segunda instancia al Senado.
13. El Senado puede, cuando no está de acuerdo convocar a la Comisión de Conciliación, formada por miembros de ambas cámaras, con la función de lograr un equilibrio en las distintas opiniones de las mismas. Cuando la Comisión de Conciliación propone cambios al proyecto, la Cámara de Diputados debe decidir nuevamente. Según el artículo 77, Párrafo 3 de la LF, el Senado puede ejercer su derecho a veto, que puede ser rechazado únicamente con la correspondiente mayoría de votos.

El presupuesto federal se convierte en ley, cuando, después de su tratamiento por la Cámara de Diputados y del Senado, es refrendado por el Ministro Federal de Finanzas, el Canciller Federal, firmado por el Presidente Federal y publicado en el Boletín Legislativo Oficial (ver Cuadro 4).

CUADRO 4



- \* 01 Oficina del Presidente Federal
- 02 Cámara de Diputados
- 03 Cámara de Senadores
- 04 Oficina del Canciller Federal
- 05 Asuntos Exteriores
- 06 Interior
- 07 Justicia
- 08 Finanzas
- 09 Economía
- 10 Alimentación, Agricultura y Bosques
- 11 Trabajo y Orden Social
- 12 Transporte
- 13 Correos y Telecomunicaciones
- 14 Defensa
- 15 Juventud, Familia y Salud
- 19 Tribunal Federal Constitucional
- 20 Tribunal Federal de Cuentas
- 23 Cooperación Económica
- 25 Ordenamiento territorial, Construcciones y Urbanismo
- 27 Relaciones internas alemanas
- 30 Investigación y Tecnología
- 31 Educación y Ciencia
- 32 Deuda Pública Federal
- 33 Asistencia Social
- 36 Defensa Civil
- 60 Administración Financiera General

## VI. GESTION PRESUPUESTARIA

El plan presupuestario federal, establecido mediante la ley de presupuesto, sirve de base a la gestión presupuestaria de la Federación. Con ello, el Gobierno Federal y sus órganos administrativos deben observar los siguientes principios administrativos:

- Los gastos deben realizarse para cumplir los fines determinados en el presupuesto y, en general, sólo dentro del año presupuestario. Los recursos que no son necesarios para un fin determinado dentro del presupuesto, no pueden ser utilizados fundamentalmente para otros objetivos.

- Los recursos asignados deben ser administrados económica y ahorrativamente.
- Los gastos extrapresupuestarios son admitidos sólo excepcionalmente en caso de necesidad imprevista e imperiosa.

Durante el ejercicio presupuestario pueden presentarse circunstancias que hagan necesario introducir ajustes en la ejecución del presupuesto. Esas circunstancias pueden depender tanto de causas económico-financieras, como también de razones coyunturales. Los instrumentos a utilizar para las medidas correspondientes (por ejemplo, limitación de gastos o contribución de gastos adicionales) están fijados en el Ordenamiento Presupuestario Federal y en la Ley sobre Estabilidad y Crecimiento.

El presupuesto normalmente se establece antes de comenzar el año para el cual tendrá vigencia, mediante la ley de presupuesto.

En el caso que la ley de presupuesto no entre en vigencia en tiempo propio, la LF ha tomado provisiones al respecto. El artículo 111 autoriza al Gobierno Federal, al comenzar el nuevo ejercicio presupuestario hasta la promulgación de la ley de presupuesto, efectuar todos los gastos que sean necesarios para el mantenimiento de los organismos existentes, de acuerdo a ley, para el cumplimiento de obligaciones jurídicas y la prosecución de obras autorizadas, cuyas adquisiciones y otros servicios sean necesarios.

### Rendición y revisión de cuentas

Al finalizar el ejercicio presupuestario el MF debe rendir cuentas ante la Cámara de Diputados y del Senado sobre todos los recursos y gastos, tanto como de la situación patrimonial y de las deudas con el fin de descargar las responsabilidades del Gobierno Federal.

La contabilidad del ejercicio consiste en dos cuentas: la presupuestaria y la patrimonial.

La cuenta presupuestaria debe confrontar "lo realizado" con "lo proyectado" del presupuesto.

El Tribunal Federal de Cuentas examina la gestión presupuestaria y económica de la Federación en cuanto a criterios de economicidad y legalidad, juntamente con la contabilidad presupuestaria y patrimonial.

El Tribunal Federal de Cuentas es una de las autoridades superiores, independiente del Gobierno Federal, y cuyos miembros poseen independencia judicial.

El Tribunal Federal de Cuentas lleva el resultado de su análisis a un informe anual detallado, conocido como Observaciones, que contiene una serie de sugerencias para una racional gestión administrativa.

El Tribunal Federal de Cuentas, aparte del Gobierno Federal, envía dichas observaciones a la Cámara de Diputados y el Senado, quienes analizan el informe del Tribunal juntamente con la contabilidad presupuestaria y patrimonial, con el fin de descargar la responsabilidad del Gobierno Federal. Con esta decisión se da por completado el ciclo presupuestario.

De esta forma, hemos querido dar una primera aproximación sobre el proceso presupuestario global, tal como se conforma en la RFA (ver Cuadro 5).

En posteriores artículos trataremos de desarrollar con más detalle algunos aspectos que consideremos importantes para todos aquellos que se dedican a las finanzas públicas en nuestro país.

Pueden considerarse como temas de análisis a incluir en próximos artículos el estudio de las normas jurídico-institucionales que sirven de base al presupuesto (Ordenamiento presupuestario).

El *Finanzbericht* (Informe Financiero Anual) y la Sistemática Presupuestaria serán motivo de sendos comentarios en futuros trabajos.

El primer documento incluye información sobre series históricas y proyecciones de las distintas variables económicas y sociales que deben ser tenidas en cuenta por las distintas jurisdicciones y organismos al elaborar sus requerimientos presupuestarios.

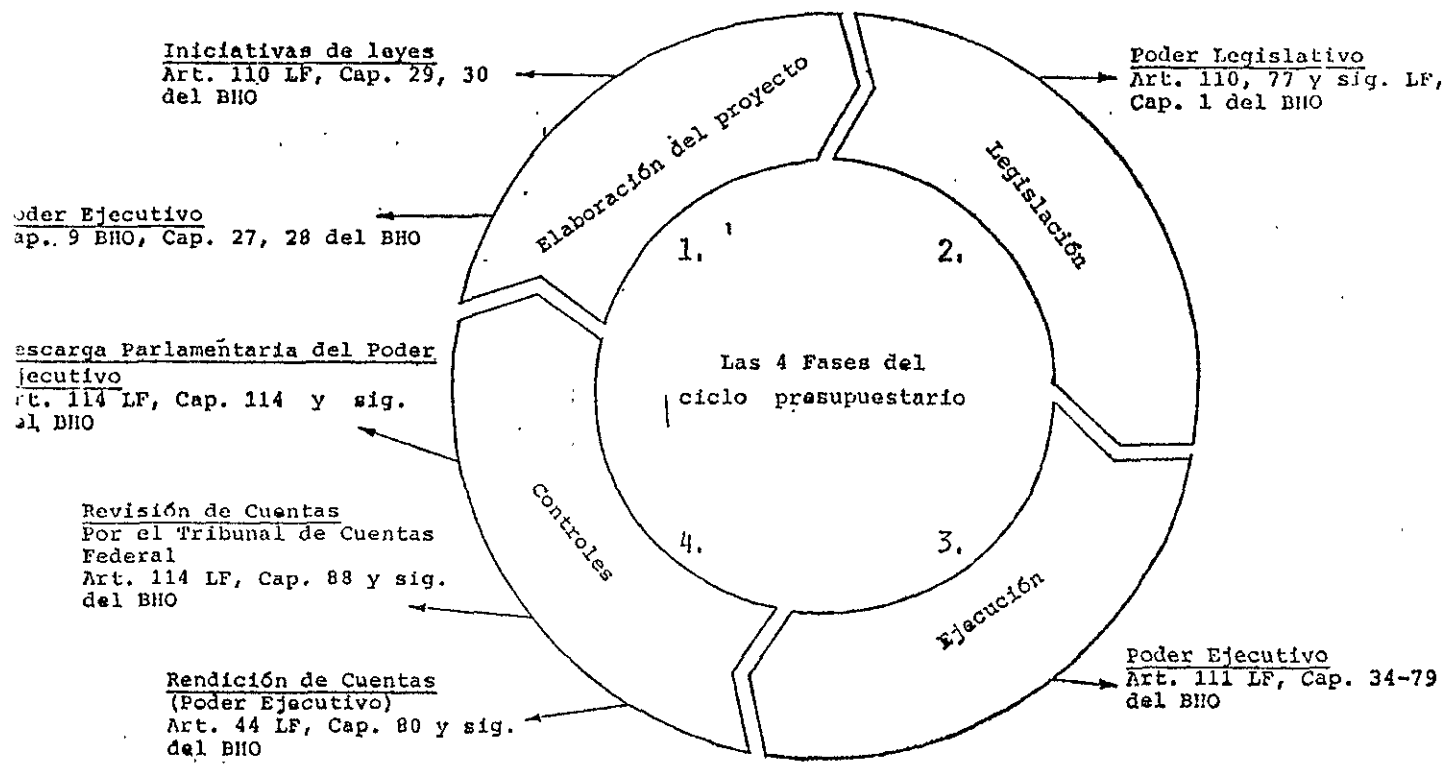
En cuanto a la Sistemática Presupuestaria, realizaremos un estudio exegético y comparativo con nuestras Normas para la Confección del Presupuesto de la Administración Nacional.

## VII. CONCLUSIONES

Del atento análisis de este breve *introducción* descriptivo con referencia a distintos aspectos conceptuales del Presupuesto Federal Alemán podemos extraer algunas notas distintivas.

CUADRO 5

EL CICLO PRESUPUESTARIO



Iniciativas de leyes  
Art. 110 LF, Cap. 29, 30  
del BHO

Poder Legislativo  
Art. 110, 77 y sig. LF,  
Cap. 1 del BHO

Poder Ejecutivo  
Cap. 27, 28 del BHO

Carga Parlamentaria del Poder  
Ejecutivo  
Art. 114 LF, Cap. 114 y sig.  
del BHO

Revisión de Cuentas  
Por el Tribunal de Cuentas  
Federal  
Art. 114 LF, Cap. 88 y sig.  
del BHO

Rendición de Cuentas  
(Poder Ejecutivo)  
Art. 44 LF, Cap. 80 y sig.  
del BHO

Poder Ejecutivo  
Art. 111 LF, Cap. 34-79  
del BHO

1. La primer impresión recogida es que el Presupuesto es una estructura que se conforma a través de una participación interdisciplinaria institucional-jurídico-económico-administrativo-contable y de procesamiento de datos, sin preeminencia de ninguna en particular.
2. En segundo lugar, hemos querido ubicar institucionalmente el Ministerio Federal de Finanzas, analizando brevemente su organización, misiones y funciones para dar a lector una idea del poder gravitante del Ministro de Finanzas dentro del gobierno.
3. La política financiera del Estado se conforma a través de una serie de disposiciones jurídico-institucionales. Es decir, Ley Fundamental; Ley para el Fomento de la Estabilidad y del Crecimiento de la Economía; Ley sobre los Principios del Derecho Presupuestario de la Federación y de los Estados Federales y Ordenamiento Presupuestario Federal.
4. El Estado en conjunto se divide en Gobierno Federal, Estados Federales y Municipios; a cada una de estas corporaciones territoriales le son asignadas determinadas acciones circunscriptas a un ámbito específico que, para cumplirlas, deben hacerse cargo de sus respectivos gastos.
5. El presupuesto público resalta como función más importante la cobertura de las necesidades sociales así como también sus funciones redistributiva y reguladora de la coyuntura, sin afectar la eficiencia del sistema económico.
6. En el presupuesto federal los gastos destinados para el cumplimiento de la función administrativa ascienden a un 3% del presupuesto global.
7. En materia de erogaciones por servicios de deudas, sólo se calculan como servicios de deudas el pago de intereses. En cambio, las amortizaciones, en forma diferente del principio de estimación bruta, no se consideran como gastos, sino que son deducidas de los recursos como créditos. Con ello se asienta en el presupuesto sólo el nuevo endeudamiento, la llamada emisión neta de crédito.

8. La actividad estatal con efectos financieros se plasma en el presupuesto o plan presupuestario anual que consta de un plan global y de 27 planes individuales.

El presupuesto federal anual se compone de una estructuración de los recursos formados por impuestos, tasas y empréstitos y el total de gastos previstos.

9. El presupuesto de la Federación contiene una serie de Anexos Estadísticos sobre clasificación de los recursos y gastos según su conformación económica (Clasificación Grupal), clasificación según el sector en que se efectúa el gasto (Clasificación Funcional), clasificación combinada (Grupal-Funcional) y un Resumen sobre la planta de personal en que se especifican los lugares de trabajo del personal civil como de las Fuerzas Armadas.
10. Los 27 planes individuales contienen un detalle de los recursos, gastos y autorizaciones comprometidas de las distintas ramas administrativas. Ellas se dividen fundamentalmente según el principio ministerial. Sólo en 5 planes individuales los recursos y gastos son conformados según el alcance del gasto, independientemente de la competencia jurisdiccional (principio real). Por ejemplo, el Plan Individual 33 - Provisiones.
11. Los planes individuales se subdividen en Capítulos y Títulos. El título es la mínima unidad técnica y se distinguen 8.000 títulos.

La clasificación por títulos se rige por el plan grupal dirigido a la homogeneidad en el procedimiento electrónico de datos de los presupuestos públicos.

12. Debido a que el período de un ejercicio presupuestario es demasiado corto para comprender programas políticos de mediano plazo, el presupuesto federal se incluye en un planeamiento financiero de 5 años, del cual surge qué gastos ha previsto el Gobierno Federal en cada uno de los 5 años para el cumplimiento de sus funciones y de qué manera han de ser financiados esos gastos.

La función más importante del planeamiento financiero es impedir que el Presupuesto Federal sea exigido en demasía.

13. Existencia de un "Grupo de Trabajo Estimaciones Impositivas", formado por expertos de la Federación, de los Estados Federales, de los Municipios, de la Oficina Federal de Estadística e Institutos de Investigación Económica privados, que estiman el nivel de los recursos impositivos.
14. El proyecto de presupuesto elaborado por el Ministerio Federal de Finanzas debe garantizar el equilibrio entre recursos estimados, emisión de créditos y gastos según el punto de vista de la economía global.
15. Importancia del Tribunal Federal de Cuentas como órgano de control no sólo de la gestión y economicidad cumplida por la administración pública, sino que además sirve de elementos de apoyo para la toma de decisiones en materia presupuestaria.
16. Aplicación de los principios presupuestarios y cumplimiento del ciclo en sus distintas fases de elaboración, ejecución y control.

## X SEMINARIO INTERAMERICANO DE PRESUPUESTO PUBLICO

En la ciudad de México, entre los días 25 y 30 de mayo de 1981 se realizará el Xº Seminario Interamericano de Presupuesto Público, organizado por la Asociación Interamericana de Presupuesto Público, contando con el patrocinio del Gobierno de México y la colaboración de la Organización de Estados Americanos y de la Asociación Mexicana de Presupuesto Público.

El temario será el siguiente:

- Evaluación de los resultados, obstáculos, limitaciones, medidas correctivas y problemática en la aplicación del presupuesto por programas.
- Presupuesto base cero: su metodología y viabilidad de aplicación.

En el próximo Boletín se incluirá información de tal evento académico.

## IV REUNION ORDINARIA DEL CONSEJO DELIBERANTE DE LA ASIP

En el marco del IX Seminario Interamericano de Presupuesto realizado en Montevideo, se llevaron a cabo la IV Reunión Ordinaria del Consejo Deliberante y la II Reunión Extraordinaria de la Asociación Interamericana de Presupuesto Público, en los días 24 y 25 de junio de 1980.

Durante el transcurso de la IV Reunión Ordinaria se presentó el balance correspondiente a la labor realizada por el Consejo Ejecutivo, cuya gestión finalizaba, y se procedió a la elección de autoridades para el período 1980-82. Los cuerpos directivos de la asociación quedaron integrados de la siguiente forma:

### CONSEJO DELIBERANTE

Presidente:	Miguel Angel BOLIVAR, Argentina
Primer Vicepresidente:	Héctor MEDINA, Honduras
Segundo Vicepresidente:	David MONROY, Venezuela
Auditor Principal:	Jorge RIPA, Argentina
Auditor Suplente:	Alfonso RETANA, Costa Rica

### CONSEJO EJECUTIVO

Presidente:	Ramón AGUIRRE VELAZQUEZ, México
Primer Vicepresidente:	João BAPTISTA ARAUJO LEMBRUGER, Brasil
Segundo Vicepresidente:	Alberto ECHEVERS, Panamá

Asimismo, el Consejo Deliberante dispuso el traslado de la sede de ASIP a la ciudad de México, así como la creación de una sub sede regional en Montevideo, que tendrá por misión desarrollar las actividades de la institución en la zona de influencia asignada. Las subse-des regionales de ASIP quedaron establecidas como se detalla a continuación:

**SUBSEDE ASIP PARA CENTROAMERICA Y PANAMA, con asiento en TEGUCIGALPA, HONDURAS:**

Representante: Agustín Francisco CANESSA, Uruguay

**SUBSEDE ASIP PARA SUDAMERICA, con asiento en MONTEVIDEO, Uruguay:**

Representante: Miguel Angel LOUREIRO, Uruguay.

## **IX SEMINARIO INTERAMERICANO DE PRESUPUESTO**

Entre los días 23 y 27 de junio de 1980 se realizó en la Ciudad de Montevideo, el IX Seminario Interamericano de Presupuesto, organizado por la República Oriental del Uruguay por intermedio de la Contaduría General de la Nación, dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas, y de la Secretaría de Planeamiento, Coordinación y Difusión. Contó con el auspicio de la Organización de Estados Americanos (OEA) y la colaboración de la Asociación Interamericana de Presupuesto Público (ASIP).

El IX Seminario Interamericano de Presupuesto fue la continuación de la serie de eventos iniciados en Caracas en el año 1971, en los cuales especialistas y funcionarios de los países de América tuvieron la oportunidad de intercambiar nuevos conocimientos y brindar sus experiencias sobre la técnica presupuestaria y materias vinculadas, aunando criterios sobre posibles soluciones de los problemas comunes a la especialidad.

La Asociación Argentina de Presupuesto Público estuvo representada por una delegación encabezada por su Presidente, Cont. Horacio H. Muscia. A través de las distintas comisiones constituidas se tuvo la oportunidad de intervenir activamente en el desarrollo de las mismas, siendo,

también, valiosos los conocimientos recibidos a través del aporte de los miembros de las otras delegaciones.

Con el objeto de hacer conocer el resultado de las deliberaciones, cuyo propósito consistió en la evaluación de los conceptos contenidos en los documentos que sobre cada tema fueron presentados, se transcriben seguidamente las conclusiones y recomendaciones de las comisiones de trabajo.

### COMISION DE TRABAJO

TEMA 1º: "Características del Sistema Integral de Contabilidad Gubernamental y su relación con la Administración Presupuestaria"

VISTO:

El trabajo presentado por los señores Angel R. Gorostiaga y Santiago Gutiérrez, titulado "Características del Sistema Integral de Contabilidad Gubernamental y su relación con la Administración Presupuestaria", y el análisis realizado en el seno de esta Comisión N° 1 del IX Seminario Interamericano de Presupuesto, y

CONSIDERANDO:

Que la utilización en el sector público de modernas técnicas administrativas, originadas en el crecimiento en dimensión y complejidad de este sector, ha sido un signo distintivo en los últimos años.

Que entre las nuevas técnicas adoptadas, cabe destacar especialmente las relaciones con los procesos de planificación, programación y presupuesto, sin que la Contabilidad Gubernamental, como instrumento o técnica íntimamente vinculada a este proceso, haya seguido una evolución acorde, observándose un relativo retraso en su adecuación a las nuevas exigencias.

Que producto de las conclusiones a las que se arribaron se ha estimado conveniente —en aras de beneficiar las tareas contable-administrativas de los distintos países— formular las siguientes:

## RECOMENDACIONES

1º) Realizar esfuerzos sostenidos y sistemáticos orientados a lograr avances en la materia, tanto en el campo teórico de la disciplina como en su aplicación a sistemas concretos de Contabilidad.

2º) El sistema de Contabilidad Gubernamental, deberá ser idóneo para alcanzar los siguientes objetivos:

- a) proporcionar información para la adopción de decisiones racionales, alimentando adecuadamente a todas las fases del proceso administrativo;
- b) brindar antecedentes para sustentar los mecanismos de control que aseguren la legalidad en el manejo presupuestario, de fondos, valores y bienes públicos;
- c) proporcionar información apta para la Contabilidad Nacional;
- d) permitir el análisis y evaluación de la gestión pública por parte de terceros.

3º) La Contabilidad Gubernamental deberá estructurarse en forma integrada, es decir como un sistema total, abierto y convenientemente articulado e interrelacionado entre sus partes componentes, dada la índole de los objetivos y las exigencias emanadas de su condición de sistema de información que debe captar datos, procesarlos y emitir información de las características requeridas.

4º) El sistema integral de contabilidad deberá proporcionar información significativa, confiable y oportuna comprendiendo los aspectos económicos, financieros, patrimoniales y presupuestarios del Sector Público. Si el presupuesto se formulare con metas físicas, esa información deberá estructurarse y correlacionarse entre otras con la de los insumos y avances físicos, a fin de proporcionar antecedentes para el análisis de la eficacia y eficiencia de la gestión.

El procesamiento y presentación de la información deberá estar sujeto a criterios y normas de uniformidad que posibiliten desagregaciones o consolidaciones ajustadas a las necesidades de los niveles decisionales, a los que se suministren los informes y estados contables.

5º) El sistema de contabilidad que se recomienda deberá basarse en los principios y normas de contabilidad generalmente aceptados, adap-

tados a la particularidad propia de la Hacienda Pública. Dentro de esto es necesario destacar que el método de registro deberá basarse en el criterio de lo devengado, tanto en gastos como ingresos, por considerarlo el más apto para proporcionar el tipo de información indicada en la recomendación anterior.

6º) Fomentar el intercambio de experiencias y conocimientos en esta materia entre los países participantes.

### COMISION DE TRABAJO

#### TEMA 2º: "La Unidad de Presupuesto y de Caja"

#### CONSIDERACIONES:

La Comisión de Trabajo tomó como punto de partida el documento: "La Unidad de Presupuesto y de Caja en la Gestión Financiera del Gobierno Central: la experiencia uruguaya" preparado por funcionarios de la Contaduría General de este país. Sobre este tema se conocieron, además, las diversas experiencias de un buen número de países representados en la Comisión.

De las exposiciones realizadas se pudo constatar que, aun cuando no hay homogeneidad en el uso de los conceptos contenidos en el documento por parte de los distintos países, existe la necesidad de mejorar los sistemas presupuestarios y, en el caso concreto de la caja única, ponerla en práctica como un mecanismo de carácter financiero, y también de política económica para regular los flujos financieros.

En tal sentido, se conocieron experiencias en el uso de un mecanismo para detectar los flujos monetarios del sector público, como un primer paso para lograr liquidez y uso oportuno de los recursos financieros del gobierno central o en otros casos, del sector público no financiero en su totalidad.

Se intercambiaron ideas respecto de los objetivos y propósitos que debe servir el sistema presupuestario de un país como instrumento del proceso de toma de decisiones conforme a las políticas de gobierno, mediante la elaboración de un presupuesto consolidado del sector público que genere la información que dicho proceso requiere.

La unidad de caja, que implica la cobertura total de las transacciones financieras, constituye un elemento de importancia para el estable-

cimiento y operación de un sistema de presupuesto consolidado del sector público no financiero.

Se señalan entonces distintos usos o propósitos de la caja única o fondo general: a) utilización de excedentes de liquidez en unos casos para contrarrestar falta de liquidez estacional en otros; b) como instrumento complementario para contrarrestar cambios imprevistos en la economía; c) propiciar desde el punto de vista administrativo, una mayor disciplina en el uso de los recursos financieros.

Igualmente se coincidió en la importancia de establecer y operar un sistema que consolide el proceso presupuestario del sector público no financiero.

Con la consolidación del presupuesto de la totalidad del sector público no financiero será posible el control de flujos desde y hacia el sector público financiero y el sector externo expresado en la balanza de pagos.

Se examinaron las implicaciones de los ingresos, de los gastos públicos, de su resultado y de su financiamiento. El uso del crédito interno por parte del sector público no financiero ocasiona disminución de créditos para la actividad económica privada. Con el control de flujos financieros se tendería a evitar presiones desestabilizantes en el sector interno.

Como la captación de recursos financieros comprende los provenientes del exterior, las transacciones de financiamiento del sector público no financiero producen efectos en el sector externo, expresado en la balanza de pagos.

Se reconoció la existencia de dificultades para el establecimiento y operación de un sistema que consolide el proceso presupuestario del sector público no financiero, tanto de orden político como administrativo. Pero se hizo hincapié en que debieran realizarse los esfuerzos necesarios para iniciar el proceso de consolidación, aunque fuera con una cobertura parcial del sector público no financiero, a efectos de que la integración de los componentes de dicho sector pueda efectuarse en un plazo tan corto como sea posible.

Se reconoció la necesidad de establecer y operar un sistema de caja única o fondo general, superando gradualmente las dificultades políticas y administrativas que puedan presentarse, a efectos de convertirlo en un instrumento eficaz de la política presupuestaria.

## EXPERIENCIAS POR PAISES SOBRE UNIDADES DE CAJA

### 1. Argentina

La experiencia argentina, con relación a los temas considerados en la comisión, sintéticamente es la siguiente:

a) Unidad de presupuesto y de caja: el presupuesto nacional incluye la totalidad de recursos, erogaciones y financiamiento de todas las dependencias del Gobierno Nacional, sean éstas de la Administración Central (Poderes y Ministerios), Cuentas Especiales (recursos con afectación especial) y Organismos Descentralizados (organismos autárquicos como Universidades, Juntas, Instituto; financiados con recursos propios o contribuciones de la Administración Central). Las haciendas productivas (empresas) no tienen sus presupuestos individuales y, en el presupuesto nacional, se incluyen sólo las contribuciones a las mismas.

Si al elaborarse el presupuesto se determina un exceso de recursos en Cuentas Especiales u Organismos Descentralizados, los mismos se trasladan a rentas generales por la ley de presupuesto.

Todos los ingresos de los organismos y cuentas especiales constituyen "fondo unificado" contra el cual puede girar la Tesorería General como medio transitorio de financiamiento. Este hecho no limita el uso de los recursos por parte de Cuentas y Organismos Descentralizados.

b) Presupuesto Consolidado: a partir de 1976 el proceso de toma de decisiones presupuestarias se hace sobre la base de un presupuesto consolidado que incluye recursos, erogaciones y financiamiento de los distintos componentes del sector público. Dicha información tiene como marco de referencia una serie histórica de 15 años y se procesa en términos del P.B.I. Sobre la base de dicho cuadro consolidado, que obviamente reseña aspectos detallados en otra información, se toman decisiones sobre aspectos tales como presión impositiva, tarifas públicas, salarios públicos, cantidad de empleados, nivel de inversión pública, necesidad de financiamiento, formas de financiamiento, incidencia en el mercado de capitales, sector externo, etcétera.

### 2. Barbados

Por obligación constitucional y normas administrativas se exige la constitución de un fondo consolidado con todos los ingresos, que se des-

tinan a la cobertura de todos los gastos, evitando la multiplicidad de fondos.

### 3. Brasil

Los recursos financieros son captados a través de la banca oficial y privada, cuyas agencias revierten diariamente al Banco de Brasil, que las registra en la Agencia Centralizada de Capital en una cuenta Tesoro Nacional por tipo de ingreso.

Existe a su vez una Comisión de Programación Financiera que establece un cronograma para liberar los recursos ordinarios ya que los recursos afectados son acreditados automáticamente por el Banco de Brasil a los beneficiarios. De este modo se registran las entradas y salidas del Tesoro Nacional en una cuenta única.

No están incluidos dentro de esta caja única el sistema de previsión social, ni las Empresas Públicas. La cuenta única funciona a nivel federal; los estados, en general, la han adoptado, así como los municipios.

La clasificación presupuestal es homogénea a nivel Federal, de estados y municipios, por tal razón existen condiciones para preparar el Presupuesto Consolidado.

### 4. Costa Rica

Se creó un fondo de compensación financiera donde se deben depositar todos los recursos financieros de todos los entes descentralizados del Estado. Dicho fondo, que equivaldría al concepto de caja única está bajo el control de una autoridad presupuestaria y sin eliminar las rentas específicas que reciben los distintos entes.

### 5. Chile

Hace algunos años se creó en Chile un fondo único. Los entes descentralizados manejaban los fondos al margen de la política macroeconómica y el gobierno de Chile constató que ésta no podía aplicarse con el control del gobierno central solamente. Se hizo una reforma presupuestaria centralizando el manejo de fondos del sector público. Es una de las experiencias más dinámicas de América Latina, pues se da liquidez

a los fondos de tesorería y hay un uso oportuno de los mismos. El sistema de contabilidad general es el que produce la información y está muy desarrollada.

#### 6. Ecuador

Se ha establecido una "cuenta corriente única del Tesoro Nacional" en la que se depositan todos los recursos provenientes de la recaudación de ingresos tributarios y no tributarios correspondientes a la Administración Central. Este procedimiento permitió la eliminación de fondos y cuentas especiales que existían con anterioridad y ha significado un mejor control de la utilización de los recursos financieros.

#### 7. España

Lo verdaderamente sustancial del principio de unidad de caja en España no es lograr la unidad física de la misma, sino conseguir su unidad contable y de dirección de forma que se alcance la máxima economía en la gestión de los flujos financieros públicos (activos y pasivos) su intervención o control unitarios y su administración coordinada. Todo ello en aras de conseguir una eficaz distribución espacial temporal de los recursos públicos, ya que la falta de paralelismo entre la recepción de los ingresos y el pago de las obligaciones plantea al Tesoro Público al problema de acomodar a lo largo del ejercicio económico, ambas corrientes financieras.

#### 8. Rep. Dominicana

Desde hace algunas décadas opera un Fondo General de Tesorería en el que se depositan todos los recursos financieros, tanto los provenientes de la tributación interna y externa, como ingresos no tributarios y los recursos provenientes del endeudamiento interno y externo. Los pagos se realizan con cargo a este fondo. No existen otros fondos. El Fondo General de Tesorería opera en el Banco Fideicomisario de los fondos del Gobierno.

#### 9. Uruguay

El principio de unidad de caja en Uruguay, que tiene comienzo de aplicación, ha permitido unificar en el Presupuesto Nacional, fondos

específicos de los organismos de la Administración Central, que con anterioridad escapaban al control de la autoridad presupuestaria y que no conformaban el Tesoro Nacional. Se logró además que los saldos acreedores de las cuentas bancarias de las dependencias comprendidas en el Presupuesto Nacional y los demás organismos se computen a los efectos de determinar la disponibilidad del Tesoro Nacional. Esto no implica la pérdida de la disponibilidad de dichos fondos por parte de los titulares de esas cuentas.

#### RECOMENDACIONES:

1) Se recomienda que los Gobiernos, a través de sus Tesorerías de Hacienda u organismos similares, traten de adoptar el mecanismo de "unidad de caja", en conformidad con sus estructuras legales y en función de las necesidades de política presupuestaria, en consideración de las ventajas que conlleva el sistema.

2) Se recomienda establecer o robustecer, según sea el caso, la preparación y operación del presupuesto consolidado del sector público no financiero, como instrumento del proceso de decisiones de las políticas del gobierno.

#### COMISION DE TRABAJO

##### TEMA 3º: "Métodos y Técnicas de la Presupuestación en la Administración Descentralizada"

Los participantes de la Comisión de Trabajo Nº 3, una vez analizados los aspectos relativos a los métodos y técnicas de presupuestación en la Administración Descentralizada, y los contenidos en la ponencia sobre "Presupuesto Integrado y Control de Gestión en las Empresas del Estado", presentada por la Asociación Interamericana de Presupuesto Público (ASIP), someten a la consideración del Plenario del Seminario las conclusiones siguientes:

1) Se reconoce que las técnicas del presupuesto integrado y el control de gestión constituyen instrumentos idóneos para integrar la gestión empresarial al proceso de planificación nacional, apoyando la toma de decisiones de los diversos niveles del Ejecutivo Nacional sobre la activi-

dad productiva pública y configuran además herramientas fundamentales de apoyo a la gestión interna de la empresa. De esta forma se constituyen en un soporte válido para que las empresas públicas alcancen los objetivos para los cuales fueron creadas, operando dentro de mayores niveles de eficiencia y eficacia, cumpliendo así su rol en la implementación de las políticas de Gobierno.

2) La técnica del control de gestión verificará: que los objetivos, metas y programas de las empresas públicas estén enmarcados dentro de los contenidos en la estrategia de desarrollo, el plan de la Nación y el plan anual operativo; que las empresas públicas operen con el mayor grado de eficiencia interna y que se establezcan responsabilidades en los respectivos niveles jerárquicos encargados de la toma de decisiones sobre la gestión productiva pública.

El control de gestión se organiza a través de un sistema que asegura el flujo de información de la actividad empresarial a través de la estructura organizacional del sector público apoyando la toma de decisiones en cada nivel y elevando la información procesada para la utilización por los niveles superiores.

3) La técnica del presupuesto integrado aporta una mayor riqueza al proceso de programación empresarial ya que a través del presupuesto por programas integra la actividad empresarial pública al proceso de planificación; establece responsabilidades en los diversos niveles de la gestión productiva; relaciona las metas con los costos necesarios para cumplirlas; explicita las políticas de compras e inventarios; informa sobre los resultados económicos y la política de financiamiento de la gestión proyectada y vincula la programación y la ejecución a través de la contabilidad de la empresa.

4) La aplicación de las técnicas reseñadas significa un aporte importante en la racionalización del proceso decisional y su factibilidad está sujeta a que:

- a) Los niveles superiores del Ejecutivo Nacional y de las empresas públicas comprendan sus bondades y apoyen su aplicación.
- b) Los organismos responsables de su implementación, tanto en los niveles del Gobierno Central, como en las empresas, tengan la jerarquía y atribuciones suficientes para garantizar su aplicación.

- c) Se cuente con los recursos humanos debidamente capacitados en estas técnicas.

Por otra parte, los mayores beneficios se lograrán en la medida que:

- a) Opere un sistema de planificación nacional o existan claras definiciones de objetivos y políticas sobre la actividad productiva pública, que permitan orientar, controlar y evaluar la gestión empresarial.
- b) Se avance en la implantación de las técnicas del presupuesto por programas y en el desarrollo de sistemas integrales de contabilidad gubernamental.
- c) Se sistematice las formas jurídicas bajo las cuales se organiza la actividad productiva pública.
- d) La legislación vigente tenga la flexibilidad necesaria para asegurar la toma de decisiones oportunas en la propia dinámica de gestión empresarial.

5) A los efectos de implantar el sistema de presupuesto integrado y de control de gestión en las empresas del Estado es necesario que se desarrolle una estrategia con énfasis en los siguientes aspectos:

- a) Elaboración de un diagnóstico que permita conocer la realidad objeto de la aplicación de estas técnicas.
- b) Adecuación del modelo a las necesidades, características y modalidades de cada país.
- c) Realización de una activa capacitación y sensibilización de los recursos humanos que estarán directamente relacionados con la implantación y operación de los sistemas, tanto a nivel técnico, como político.
- d) Implantación paulatina a nivel global y de cada empresa, asegurando la participación activa de todos los niveles empresariales. En este sentido las especiales características que, en cada país, tiene el sector de empresas del Estado, determinará el ritmo y modalidad que se debe adoptar, fundamentalmente, en cuanto a la selección del tipo y número de empresas, y la cobertura de la información.

Por último, la Comisión de Trabajo N° 3, considera necesario reiterar los conceptos y demás opiniones emitidas cuando se analizó el documento presentado por la ASIP, sobre "El Control de Gestión de los Entes Descentralizados. Con Especial Referencia a la aplicación en Venezuela", en oportunidad del VIII Seminario Interamericano de Presupuesto Público, celebrado en Bogotá, por considerar que estas conclusiones conservan un alto grado de continuidad con las allí señaladas.

### COMISION DE TRABAJO

#### TEMA 4º: "Integración entre el Planeamiento de las Inversiones Públicas y la Presupuestación"

Entre el 24 y el 26 de junio del año en curso se reunió la Comisión N° 4 designada por la Plenaria del IX Seminario Interamericano de Presupuesto con el propósito de analizar el tema de "Integración entre el Planeamiento de las Inversiones Públicas y la Presupuestación".

Luego del análisis y discusión planteados en el seno de la Comisión, considerando las particularidades que se presentan en los diferentes países y sobre la base del documento "Integración entre el Planeamiento de las Inversiones Públicas y la Presupuestación", presentado por el doctor Angel Ginestar, se propusieron los siguientes temas de discusión:

1. Problemática de la planificación con relación a las inversiones públicas.
2. Relación entre el planeamiento y la presupuestación (por programas).
3. Subsistema de proyectos en un sistema integrado de planeamiento y presupuestación.
4. Marco institucional y su significado para el planeamiento y la presupuestación.
5. Compatibilización entre los elementos políticos y técnicos en el planeamiento y la presupuestación.
6. Constitución de grupos de trabajo nacionales y coordinación a nivel interamericano.

La Comisión llegó a las siguientes conclusiones y recomendaciones:

## 1. Problemática de la planificación con relación a las inversiones públicas

- 1.1. La inversión es una variable fundamental de la política económica de un país, por sus efectos sobre el crecimiento, el empleo, la distribución del ingreso, la estabilización y los cambios organizacionales, con vista al mejoramiento del bienestar social general.
- 1.2. Asimismo, la inversión pública es un elemento que facilita la complementación e integración entre las áreas institucionales de planeamiento y presupuestación. Además, por su elevado peso relativo, que en la mayoría de las economías de la región tiene en el corto y mediano plazo, se convierte en una variable estratégica en la toma de decisiones.
- 1.3. La problemática de la planificación de las inversiones públicas debe encararse en un contexto de administración por objetivos. Ello trae consigo un cambio en el planteo de responsabilidades, que pasa del "hacer" al "obtener logros".

## 2. Relación entre el planeamiento y la presupuestación por programas

- 2.1. La planificación y la presupuestación son diferentes facetas de un mismo proceso de decisión referente a la asignación óptima de recursos escasos públicos.
- 2.2. El plan y el presupuesto constituyen expresiones de decisión, guías de ejecución y pautas de control (que incluyen el seguimiento y la evaluación ex post).
- 2.3. Un aspecto básico en el análisis de la integración entre el planeamiento y la presupuestación se refiere al concepto de programa. Desde el punto de vista lógico al plantearse como marco general de referencia una administración pública por objetivos, el programa permite agrupar actividades en función de los mismos. Esto exige adoptar criterios para definir aquellos en forma comparable.

Asimismo los programas facilitan la integración de la función política con la función técnica en el proceso de toma de decisiones.

De todo lo anterior se deriva la necesidad de formular tanto el presupuesto como el plan en función de los mismos programas, lo cual debe complementarse con el análisis sectorial y regional de los mismos.

La apertura programática del plan y del presupuesto posibilita la coherencia entre ambos y con todas las etapas del proceso administrativo.

- 2.4. Se ha tomado conocimiento y se advierte con preocupación la falta de compatibilización entre la planificación y la programación presupuestaria en los países de la región. Ello ha contribuido al deterioro en la aplicación del presupuesto por programas. No obstante, las ideas básicas que sustentan esta técnica se consideran vigentes.

Atento a que el proceso de implantación de aquélla suele pasar por varios ciclos a través de los cuales se obtiene una experiencia que mejora su funcionamiento, se recalca la necesidad de una formulación integrada con el planeamiento. Conviene destacar que constituye una etapa del proceso administrativo que se prolonga con la ejecución y el control.

### 3. El subsistema de proyectos en un sistema integrado de planeamiento y presupuesto

- 3.1. Para el planeamiento de las inversiones públicas debe contarse con suficiente caudal de proyectos homogéneamente concebidos, con el fin de disponer de opciones alternativas para alimentar el Sistema. En este sentido, es necesario que los países creen o fortalezcan un subsistema de proyectos como parte integrante del sistema nacional de planeamiento, que incluye el planeamiento de las inversiones públicas y la presupuestación.
- 3.2. Al hablar de este subsistema debe tenerse en cuenta todo el ciclo de un proyecto; desde la identificación y preformulación del mismo hasta la formulación, evaluación, aprobación, financiación, ejecución y control (con evaluación ex post).
- 3.3. En lo que concierne al proceso de aprobación de proyectos a incorporarse en los planes y en el presupuesto, es importante la

adopción, por parte de los países, de metodologías uniformes a nivel interno para el análisis decisorio.

- 3.4. Por otra parte teniendo en cuenta que la decisión de inversión microeconómica debe basarse en los elementos reales o productivos de un proyecto, es necesario que esta decisión se tome con exclusión de las condiciones del financiamiento individual de cada proyecto. Sin embargo, en la aprobación del plan de inversiones, tanto dentro del plan nacional como del presupuesto, es imprescindible la consideración conjunta de los aspectos reales y financieros, para ajustarse a las condiciones existentes en las dos áreas.
- 3.5. Asimismo, la decisión de inversiones debe tener en cuenta los efectos del proyecto no sólo en el período de corto plazo (en la etapa de inversión) sino en toda su vida útil (incluyendo la etapa de explotación), aunque ello trascienda la temporalidad del presupuesto y del plan.
- 3.6. Es necesario destacar que dentro del subsistema de proyectos debe mantenerse un inventario permanente de los mismos, que contemplen todas las etapas del ciclo de los proyectos inventariados, que hayan o no sido aprobados.
- 3.7. Para el fortalecimiento del subsistema de proyectos, se requiere contar con mecanismos y políticas nacionales en materia de pre-inversión que permitan la identificación, generación y desarrollo oportuno y suficiente de los elementos básicos del sistema.

#### **4. Marco institucional y su significado para el planeamiento y la presupuestación**

- 4.1. Dadas las dificultades inherentes para realizar la integración del planeamiento con la presupuestación derivadas de la separación entre las unidades correspondientes, se considera importante que se tienda a integrarlas en una misma entidad gubernamental.
- 4.2. Sin perjuicio de lo anterior, se considera fundamental que adicionalmente a dichas unidades (estén o no integradas) participen de un proceso institucionalizado para la aprobación de inversiones, a través de un Consejo o Comité de Coordinación

Interinstitucional, los Ministerios o Entidades que definen la política económica de corto y mediano plazo en un país, entre las que cabe mencionar los de Economía y Hacienda así como los Bancos Centrales o sus equivalentes que por sus distintas misiones específicas deben ser coordinados para que exista la vinculación necesaria entre el Planeamiento y todos los aspectos de la programación financiera.

## **5. Compatibilización entre los elementos políticos y técnicos en el planeamiento y la presupuestación**

5.1. Se reconoce la dificultad que surge de introducir cuantitativamente el aspecto político en las metodologías de análisis y de evaluación. Sin embargo, se considera necesario que las unidades técnicas preparen una visión de conjunto y faciliten el ejercicio de la función política, pues a ella le está reservada la toma de decisiones en el ámbito de su competencia. En consecuencia, y para moderar esta dificultad, se debe pasar de la concepción del proyecto individual al de conjuntos alternativos de proyectos, para lo cual se recomienda desarrollar una metodología que permita la confección de esos conjuntos alternativos.

5.2. Asimismo se recomienda que la aplicación de los criterios de evaluación deben efectuarse en términos de "conjuntos alternativos de proyectos" que incluyan la preevaluación de los proyectos individuales juntamente con la evaluación de los caracteres político-globales que los mismos involucran.

## **6. Constitución de Grupos de trabajo nacionales y coordinación a nivel interamericano**

Considerando las dificultades que aún persisten en la mayoría de los países para la efectiva integración y coordinación del planeamiento y la presupuestación en general y en particular en lo referente a las inversiones públicas, resulta altamente recomendable lo siguiente:

6.1. Organizar en los países Grupos de Trabajo que traten de elaborar un esquema de integración entre el planeamiento (con énfasis en las inversiones públicas) y la presupuestación; inten-

tando su aplicación dentro de un contexto político viable y organizar la capacitación, la retroalimentación del proceso y el desarrollo metodológico.

- 6.2. Coordinar a nivel interamericano el intercambio de experiencias, propiciar la formulación de un esquema metodológico general y orientar la capacitación a nivel superior y operativo.
- 6.3. Propiciar que los organismos internacionales, que prestan cooperación técnica y financiera a los países de la región en los aspectos vinculados al fortalecimiento de los sistemas de planes, presupuesto y proyectos, diseñen un mecanismo de coordinación que facilite la homogeneización de metodologías.

## XIV JORNADAS DE FINANZAS PUBLICAS

Las XIV Jornadas de Finanzas Públicas, organizadas por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba, tendrán lugar del 23 al 25 de setiembre próximo, en la sede de la Universidad, versando su temario sobre los siguientes tópicos:

1. Sistemas Tributarios Alternativos: Características, técnica fiscal, aspectos económicos.
2. El presupuesto como instrumento de programación.
3. Incentivos tributarios: Efectos sobre la eficiencia y la equidad.

### *Inscripción e informes:*

Comité Ejecutivo de las Jornadas de Finanzas Públicas

Facultad de Ciencias Económicas

Universidad Nacional de Córdoba

Ciudad Universitaria - Estafeta 32

5000 - Córdoba (República Argentina)

## PREMIO "DR. JUAN A. RE"

La Asociación Argentina de Presupuesto Público ha establecido para el corriente año un premio en homenaje y recordación al ilustre desaparecido.

### I. Bases Generales

1. El Concurso tiene por fin premiar y difundir trabajos sobre temas específicos o generales de finanzas públicas con el objeto de impulsar el conocimiento y mejoramiento del sector público argentino.
2. El Concurso tiene carácter amplio y los trabajos deben ser inéditos, pudiendo participar en él tanto autores nacionales como extranjeros, y los trabajos a presentar podrán ser individuales o grupales.
3. No podrán participar en el Concurso los miembros pertenecientes a las actuales autoridades de la ASAP.

### II. Premios

4. Los premios establecidos son los siguientes:

Primer Premio:                   \$ 2.000.000 y medalla de oro

Segundo Premio:                 \$ 1.000.000 y medalla de oro

5. Los premios serán adjudicados por un jurado constituido por las autoridades de ASAP y dos personas de reconocida competencia en el tema del Concurso. La decisión del Jurado será inapelable.

### III. Publicación de los trabajos

6. Los trabajos deberán ser dactilografiados, a doble espacio, en papel tamaño carta.
7. Deberán presentarse tres ejemplares de cada trabajo. Los mismos deberán ser identificados por un seudónimo. En un sobre cerrado aparte se consignarán los datos personales del autor y su dirección, indicando en el exterior del sobre el seudónimo utilizado para identificar el trabajo.
8. Ambos sobres se incluirán en otro sobre que deberá ser enviado a la siguiente dirección:

Asociación Argentina de Presupuesto Público  
Premio "Dr. Juan A. Re"  
H. Yrigoyen 250 Piso 3º Of. 310  
1310 - Buenos Aires  
Casilla de Correo 384 (1000) Correo Central

### IV. Período de recepción

9. El período de recepción de los trabajos será hasta el 31 de agosto de 1981, aceptándose como válida la fecha correspondiente al matasellos de correo. El Jurado dará a conocer su dictamen antes del 30 de noviembre de 1981.

### V. Información adicional

La información adicional o las aclaraciones que los participantes puedan requerir, deben solicitarse a la dirección indicada o al teléfono 33-6664, de 12 a 16 horas (Sec. Adm. Nelly de Fornero).

## CRITICA DE LIBROS

### 1. ANOTACIONES METODOLOGICAS SOBRE LOS EFECTOS ECONOMICOS DEL PRESUPUESTO PUBLICO, T. Arce. OEA - Programa del sector público. Caracas, 1979.\*

Este documento reúne anotaciones referidas a los efectos económicos del presupuesto; ensaya una aplicación del modelo de Bent Hansen a la economía venezolana y la elaboración de un indicador del impacto que la gestión financiera pública ejerce sobre el nivel de la actividad económica de Venezuela.

El autor indica que existe un problema en la recolección de datos para Latinoamérica, fundado en la falta de estadísticas que permitan el estudio de las economías nacionales y finanzas públicas; sobre todo, remarca, por el hecho que “las políticas presupuestarias se formulan sin contar con pautas técnicas que anticipen los efectos potenciales del gasto público (en aumento), sobre las distintas variables económicas”.

Por otra parte, deja constancia que todavía se hace uso del *saldo de la ejecución presupuestaria* como indicador de la actividad contractiva o expansiva del sector público, aun cuando se ha demostrado que *no es correcto* identificar el carácter expansivo de un presupuesto con el déficit resultante de su ejecución financiera.

A continuación, el trabajo está dividido en tres partes que tratan de:

I – Conceptos básicos sobre efectos económicos en el presupuesto.

II – Principales técnicas de medición de los efectos económicos del presupuesto.

III – Efectos del presupuesto en Venezuela.

La I parte trata, en principio, sobre el mecanismo presupuestario y vuelca la opinión de distintos autores (Musgrave, Lotz, etc.) respecto de los efectos del presupuesto público sobre la economía. A continuación clasifica los ingresos y gastos para, en base a esto, desarrollar una serie de consideraciones sobre los saldos presupuestarios simples y analizar las distintas teorías existentes (clásicas, keynesianos, etc.).

\* Trabajo realizado por el Lic. Eduardo A. DIAZ en la Dirección Nacional de Programación Presupuestaria.

Por otra parte el trabajo remarca que los indicadores de la ejecución presupuestaria, para distintos períodos, deben permitir la comparación del saldo de dos o más presupuestos, de un período con igual nivel de actividad y, diferencia los "cambios discrecionales" de la política fiscal, de los "cambios automáticos" que tienen lugar en el saldo presupuestario como respuesta a la evolución de la capacidad productiva y a los niveles de actividad económica.

Por último, brinda un estudio sobre los distintos efectos del presupuesto (primarios, multiplicadores, automáticos y discrecionales) y su significado económico.

La II parte desarrolla una clasificación de las técnicas de medición, en cuatro categorías:

- 1) Estimaciones mediante grandes modelos macroeconómicos que permiten una amplia aplicación de las interacciones entre el presupuesto público y los sectores real y financiero de la economía.
- 2) Estimaciones basadas en saldos presupuestarios ponderados, de las cuales derivan los coeficientes y multiplicadores de modelos econométricos pequeños, a veces lo suficientemente detallados para distinguir entre cambios automáticos y discrecionales.
- 3) Medidas basadas en los "saldos presupuestarios de pleno empleo"; las variaciones en estos saldos no ponderados se consideran indicadores de los cambios discrecionales provocados por el manejo de los instrumentos presupuestarios, por cuanto permiten separar los cambios automáticos incluidos en el saldo presupuestario realizado.
- 4) Medidas "mixtas", de difícil clasificación.

Finalmente, selecciona un grupo de modelos que tienen correspondencia con las técnicas antes mencionadas y realiza un análisis de cada uno en particular, con especial profundización en el modelo de Bent Hansen, que pasa a constituirse, de esta manera, en el eje sobre el cual gira la estructura de este trabajo.

Es de hacer notar que, a lo largo de las partes I y II, hay una clara referencia a la obra de Joegen Lotz, "Measuring the effects of fiscal policy", OECD. 1971; la cual es recomendada como forma de profundizar más estos temas.

Como corolario, la III parte muestra la aplicación del modelo de Bent Hansen a la economía venezolana, con sus efectos sobre la demanda agregada interna y las importaciones. Previo a esto, el autor realiza una amplia descripción del sector público de Venezuela, la composición de gastos y recursos y las relaciones con el sector privado de la economía.

Es oportuno considerar que la obra comentada constituye un valioso aporte de los últimos estudios que se han desarrollado, sobre un tema tan importante y de vastas implicancias, como lo es el tratamiento de los efectos económicos del presupuesto.

2. ENSAYOS SOBRE ECONOMIA ARGENTINA, J. C. de Pablo, Ediciones Macchi S.A., 1980.\*

La obra que comentamos está dividida en cuatro ensayos: I) Distribución del Ingreso; II) Inflación; III) Sector Externo y IV) Los Argentinos y la Economía Argentina. Estos temas son desarrollados, a través de las 527 páginas, con el estilo particular que caracteriza al autor, lo que hace amena su lectura, a la vez que interesante e instructiva. Se trata de un libro de consulta indispensable para el estudiante de economía y, para el profesional, un buen ejercicio de lectura. Lamentablemente, este esfuerzo se ve en parte empañado por la impresión tipográfica de la obra que en próximas ediciones debía corregirse la existencia de algunos errores.

El ensayo sobre Distribución del Ingreso se compone de cuatro capítulos que tratan sobre las clases de distribución del ingreso, distribución del ingreso en Argentina, límites de la redistribución del ingreso y los instrumentos para redistribuir el ingreso. En el primer capítulo el autor hace una disquisición acerca de la identidad fundamental de las cuentas nacionales y sobre las clases de distribución del ingreso que pueden derivarse a partir de cualquier estimación del ingreso total del país. Destaca las dos perspectivas con que se pueden enfocar la cuestión de la distribución del ingreso, la que se refiere al comportamiento del conjunto y que denomina perspectiva del economista; y la que apunta principalmente a las posibilidades individuales, denominada perspectiva del ciudadano. Por último, da una explicación de cada una de las cinco clases de distribución del ingreso: a) funcional, b) personal o familiar, c) sectorial, d)

\* Trabajo realizado por el Lic. Oscar Eduardo CASALS en la Dirección Nacional de Programación Presupuestaria.

regional y e) temporal o intergeneracional. En el segundo capítulo, Distribución del Ingreso en la Argentina, de Pablo realiza un estudio sobre cada una de las distintas clases de distribución del ingreso en nuestro país durante las dos últimas décadas, aclarando previamente las dificultades que se le han presentado por la falta de estadísticas suficientemente desagregadas. La principal conclusión práctica que extrae del estudio es que, en materia de distribución del ingreso en nuestro país, hay que ser cauteloso al efectuar juicios basados en información parcial o en la consideración del problema desde un solo ángulo. Al considerar, en el tercer capítulo, los límites de la redistribución del ingreso, considera a éste un importante objetivo de política económica aunque no el único. Esto plantea un conflicto entre objetivos, lo cual, desde el punto de vista de la redistribución del ingreso implica límites a dicha redistribución. Aclara de Pablo que hay dos posiciones acerca de la ubicación de los límites, los que consideran que nada puede hacerse en materia de redistribución del ingreso sin afectar a los otros objetivos de política económica y que la redistribución se dará en forma automática como consecuencia del crecimiento económico; y están aquellos que consideran que todo lo que se haga en favor de la redistribución no sólo no entra en conflicto con otros objetivos sino que además esto beneficia al crecimiento. Concluye diciendo que, en nuestro país, para que tenga éxito una política de redistribución ésta deberá contar con un amplio consenso político. En el cuarto y último capítulo de este ensayo, el autor aborda el tema de los instrumentos para redistribuir el ingreso. Estudia por separado los efectos que la política de precios y salarios y la política fiscal tienen para efectivizar una redistribución de ingresos en términos reales.

El *segundo ensayo* del volumen se refiere al candente tema de la inflación en nuestro país. Está dividido en siete capítulos, de los que el autor extrae las siguientes conclusiones:

- 1) La tasa global de inflación en nuestro país varía sensiblemente de período en período.
- 2) En cada período la tasa de inflación no es igual para todos los productos, lo que implica variaciones en los precios relativos.
- 3) En nuestro país repercute la inflación del resto del mundo.
- 4) La inflación no es neutral, lo que distorsiona la estructura productiva con relación a lo que hubiese sido en el caso de no existir inflación.

- 5) En todos los casos de inflación —demanda, costos, estructural y por expectativas— es imprescindible que aumente la cantidad de dinero en términos nominales, lo que no implica que todo plan antiinflacionario que aspire a ser exitoso en nuestro país se puede centrar en la eliminación de la emisión. Aclara de Pablo que es prácticamente imposible identificar una causa primaria del proceso inflacionario.
- 6) En las cinco oportunidades en que se trató de eliminar la inflación (1952, 1959, 1962, 1967 y 1973) con distintas estrategias, se fracasó.
- 7) En este capítulo el autor se refiere a lo que deberá ser la lucha contra la inflación en Argentina, y efectúa recomendaciones al respecto.

En el *tercer ensayo*, titulado El Sector Externo, de Pablo hace un riguroso análisis del mismo y llega a la fundamental conclusión de que los problemas del sector externo no son nunca sectoriales, sino que el sector externo afecta a todos los sectores de la economía por la condición básicamente complementaria a la producción nacional de nuestras importaciones. Esto ha hecho que nuestro país padezca desde fines de la Segunda Guerra Mundial de la llamada restricción externa. En los tres capítulos del ensayo considera la balanza de deudas Argentina, el sector externo y el nivel de actividad económica interna y, en el último, el autor propone una estrategia para el sector externo.

El *último ensayo* sobre los argentinos y la economía argentina consta de siete capítulos en los que se abordan temas diversos tales como: el debate económico nacional; el comportamiento desequilibrante de los argentinos; la estadística económica, la investigación y enseñanza económica en nuestro país y, en el capítulo final deja, tal como lo dice su título, una breve agenda para el estudioso de los problemas económicos argentinos. Este ensayo presenta un apéndice donde de Pablo se refiere al movimiento pendular en la política económica y en la enseñanza de la economía, y a la forma de detener el péndulo. Refiere que los vaivenes de la política económica nacional, después de la Segunda Guerra Mundial se han debido a la orientación del gabinete económico de turno, que no adopta decisiones económicas a partir de las características de largo plazo de la economía, dejando de lado su visión sectorial de la misma.

En cuanto al péndulo en la enseñanza de la economía, destaca la polarización que ha sufrido la misma siguiendo la orientación ideológica del grupo político en el poder, y propone que el estudiante asista a un análisis comparativo nacional de las distintas corrientes de pensamiento. Para detener el péndulo propone que el debate económico nacional se efectúe con las proporciones adecuadas de ideología e información, y aclara que en la medida en que la información supere a la ideología, cada uno de los sectores comprenderá mejor el funcionamiento real de la Argentina y, por consiguiente, se va a encontrar en mejor posición para actuar cuando le toque.

### 3. PAUTAS PARA LA EVALUACION DE PROYECTOS. Partha Dasgupta, Amartya Sen y Stephen Marglin. Naciones Unidas, 1972.\*

Esta publicación ha sido patrocinada por la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, resumiéndose en ella toda la experiencia acumulada por este Organismo en el campo del análisis de costos y beneficios para la evaluación de proyectos industriales.

El objetivo del trabajo consiste en establecer un conjunto de directrices que puedan servir a los países en desarrollo para efectuar la evaluación y aprobación de nuevos proyectos de inversión.

Las Pautas para la Evaluación de Proyectos parten de la premisa de que el análisis de costos y beneficios se debe realizar en el ámbito de un sistema coherente de objetivos generales de política nacional.

Esto significa que el evaluador debe efectuar su análisis contando con un marco de referencia dado por la planificación nacional. Este marco de referencia incluye "parámetros fácticos" como la propensión del sector público a invertir, propensión del sector privado a consumir, etc., y además comprende "parámetros de valor" como la tasa social de actualización, factores de distribución regional, etc.

Estas últimas variables nos llevan a definir el segundo supuesto en que se basan las Pautas para la Evaluación de Proyectos por el cual se considera que el beneficio privado no coincide con el beneficio social.

\* Trabajo realizado por el Lic. Rodolfo TOMASONE en la Dirección Nacional de Programación Presupuestaria.

Tal premisa, que obliga a desechar a los precios de mercado como parámetros para la evaluación y reemplazarlos por los "parámetros de valor" antes citados, está fundamentada en las siguientes observaciones:

- a) Las curvas de demanda no reflejan el bienestar social en virtud de que las mismas son la consecuencia de una distribución dada del ingreso, razón por la cual no expresan la real escala de preferencia de la sociedad.
- b) Los precios de mercado no contemplan los costos y beneficios externos cuyas magnitudes deben ser consideradas para la evaluación social.
- c) La tasa de interés de mercado puede no coincidir con la tasa de actualización social debido a que esta última reflejaría una actitud solidaria hacia el bienestar de las generaciones futuras. Tal actitud, que sería factible de lograr mediante una política oficial y con ahorro simultáneo de toda la sociedad, no es compatible con la conducta individualista que impera en el mercado.

Por lo expuesto se desprende que el trabajo de la ONUDI desecha el criterio de eficiencia económica en el sentido neoclásico de optimización de Pareto, no sólo porque se ponen en duda los supuestos básicos de la economía de mercado como la competencia perfecta, acceso libre y transparencia de mercado, homogeneidad de productos, inexistencia de externalidades, etc. Además, tal optimización es desechada porque la misma se alcanza con independencia de la distribución del ingreso. Esto implica afirmar que puede existir eficiencia económica aun con la más injusta de las distribuciones del ingreso, lo cual es totalmente incompatible con la maximización del bienestar general.

De esta forma, y a los fines de la evaluación de proyectos se propone sustituir el criterio de eficiencia económica por el de rentabilidad económica nacional.

Por esta última se entiende a la sumatoria de los beneficios y costos, tanto económicos como no económicos, expresados todos en una unidad económica común.

Este criterio permite incluir en la evaluación de proyectos a todos los objetivos nacionales, desde los que están determinados por los individuos en su calidad de consumidores hasta aquellas necesidades que las Pautas denominan meritorias, cuya magnitud no se puede medir por las prefe-

rencias de cada individuo, como el nivel de empleo, el grado de dependencia de la economía, el nivel de instrucción, etc.

Lo hasta aquí comentado constituye la primera parte del trabajo, la segunda y tercera parte están dedicadas a los problemas técnicos específicos de los cálculos de la rentabilidad económica nacional, mientras que en la cuarta sección se presentan diversos estudios sobre casos concretos de evaluación de proyectos de inversión.

En estas últimas tres secciones se encuentra cierta contradicción con las premisas fundamentales de las Pautas, en el sentido de que se hace un uso intensivo de las curvas de demanda, cuya validez había sido puesta en duda. Asimismo, se manifiesta una total imposibilidad de calcular la incidencia de las externalidades, cuando previamente se había resaltado su importancia dentro de la rentabilidad social.

No obstante lo dicho en relación a los aspectos técnicos, los cuales deberían ser objeto de un análisis más profundo, es importante rescatar de este trabajo la idea central de sistematizar y racionalizar las decisiones de inversión del sector público, con prescindencia de los medios que para ello se utilicen.

Esta propuesta cobra aun más validez en el caso de nuestro país donde existen tres sectores que deciden con bastante independencia el destino de la inversión, como son el nivel nacional, provincial y municipal, pudiendo ser agregado otro sector, el de Empresas y Sociedades del Estado, cuyas decisiones con frecuencia también son independientes del sector nacional.

A su vez los niveles provinciales y municipales están extremadamente atomizados, no existiendo pautas concretas que guíen las decisiones de inversión.

De tal atomización se desprende la posibilidad de que muchos proyectos de inversión sean totalmente incompatibles entre sí con los objetivos nacionales, neutralizándose en consecuencia la real capacidad de inversión del sector público.

En este marco, las Pautas para la Evaluación de Proyectos se podrían constituir en una guía para la racionalización de la inversión pública, previa adecuación de las técnicas sugeridas a las premisas que les dan origen y a las particularidades propias que nutren la realidad de nuestro país.

## COMISIONES INTERNAS DE TRABAJO

### 1. Comisión de Promoción:

Cont. Horacio MUSCIA	T.E. 34-9420
Dr. Juan A. RE (fallecido)	T.E. 33-6890
Cont. Josefina B. de REGO	T.E. 33-5227
Cont. Juan S. REZK	T.E. 361-2162/2262 Int. 154
Coord. Cont. Adolfo RINALDI	T.E. 32-4124/7228

### 2. Comisión de redacción Boletín de ASAP:

Lic. Norma BATTAGLINI	T.E. 361-2162/2262 Int. 154
Dr. Jorge BENZRIHEN	T.E. 30-3480
Sr. Eduardo DELLE VILLE	T.E. 30-4461
Cont. Roberto MARTIRENE	T.E. 34-7868
Lic. Julio N. ROSSI	T.E. 33-1718
Coord Lic. Guillermo A. SANDLER	T.E. 34-4952

### 3. Comisión de-Organización de eventos:

Lic. Nilda ANDRAE	T.E. 361-2162/2262 Int. 154
Cont. Norma BATTAGLINI	T.E. 361-2162/2262
Lic. Jorge SERENO	T.E. 30-2916
Cont. Juan S. REZK	T.E. 361-2162/2262 Int. 154
Coord. Cont. Antonio PAZ	T.E. 34-4952

### 4. Comisión de Integración Consejo Asesor:

Dr. Jorge BENZRIHEN	T.E. 30-3480
Cont. Horacio NADALE	T.E. 32-8082
Coord. Cont. Horacio MUSCIA	T.E. 34-9420