

ALBERTO
COSTA
MARTÍNEZ



REVISTA
Nº

BUENOS AIRES, DICIEMBRE 1986

Contenido

Discurso de inauguración del Dr. Mario Brodershon	3
Palabras de Apertura del Director Nacional de Programación	
Presupuestaria, Dr. Miguel Angel Bolívar	9
Normas de procedimiento	11
Programa de actividades	15
Comisiones de Trabajo	16
Trabajos Presentados en Plenario	17
Administración Financiera, Presupuesto e Inflación	
Por Angel Roger Gorostiaga	19
— Introducción	20
— Anexo I — Una Propuesta Preliminar	42
— Anexo II — Experiencia en Argentina (Nivel Nacional)	48
— Alternativas para la formulación del Presupuesto Nacional	50
— Bibliografía	51
Aspectos Políticos del Presupuesto por Jaime Ahumada, Jorge Israel	101
— Aspectos Políticos y Sociales del Presupuesto	123
El Plan Austral	
Conferencia pronunciada por el Subsecretario de	
Presupuesto de la República Argentina, Licenciado Ricardo Carciofi	131
— Programa denominado Austral	137
Conclusiones y Recomendaciones	143
Aspectos Técnicos y Metodológicos del Presupuesto del	
Sector Público del Perú	157
— Resumen de las Normas de Formulación del Presupuesto para 1986,	
emitidas en mayo de 1985	166
— Perspectivas para 1987 de la Metodología de Formulación a precios	
constantes	170
— Anexo I	170
— Anexo II	175
— I Criterios Globales	182
— II Criterios Sectoriales	183
Proceso Presupuestario en el Uruguay, Metodología y Tratamiento Cdres.	
Humberto Grassi, Ana J. Rodriguez de Piaggio, Rosario Varoli de Viera ..	189
— Presupuesto Público en el Uruguay	191
— Inflación y Presupuesto	199
— Bibliografía	203
Presupuesto e inflación, reflexiones sobre la evolución en España y	
la implementación de reformas para combatir la inflación estructural,	
por Celso Bermejo Sánchez	245

El Control Social y el Gasto Público	
José Juan Blasco Lang, José Barrio Cueva	269
Anexo: Un trabajo piloto de control social	277
Los Presupuestos del Presupuesto, Dr. Héctor Raúl Sandler	285
Aspectos Técnico Político del Presupuesto Dr. Carlos E. Del piazzo	297
Documento del Proyecto Plurinacional, Fortalecimiento de la	
capacidad de financiamiento del sector público	
Departamento de Asuntos Económicos de la Organización de los	
Estados Americanos	307
Palabras de Cierre de la Licenciada Tamara Vásquez	325
Palabras de Cierre del Licenciado Ricardo Carciofi	327
Palabras de Cierre del Dr. Miguel Angel Bolívar	329
Lista de Participantes	331
Contenido	357

ASAP

ASOCIACION ARGENTINA DE PRESUPUESTO PUBLICO

Comision Directiva

Presidente: Cont. Horacio H. Muscia

Vicepresidente: Sr. Eduardo A. Delle Ville.

Secretario: Cont. Julio César Tiberio.

Tesorero: Lic. Carlos N. Deambroggio (a cargo).

Vocales Titulares Sr. Juan S. Resk, Sr. Alfredo Agulleiro, Lic. Carlos N. Deambroggio y Lic. Alberto Feo.

Vocales Suplentes: Lic. Eduardo H. Rosconi, Cont. Lea Cortés de Trejo, y Cont. Osvaldo Vargas.

Revisor de Cuentas titular: Dr. Jorge I. Benzrihen.

Revisor de Cuentas suplente: Sr. Carlos J. Codazzi.

Secretario Ejecutivo: Cont. Marcos Pedro Makón.

Secretaria Administrativa: Sra. Nelly M. de Fornera.

Presidentes Honorarios: Lic. José María Linares y Lic. Miguel Angel Bolívar.

Comité Revista: Lic. Guillermo Sandler, Lic. Alberto Feo y Lic. Eduar do Rosconi.

AÑO 1986

Nº 17

Domicilio: Esmeralda 339 - 4º piso -
Oficina 5 - C.P. 1035 - Capital Federal
ASAP es miembro de ASIP (Asociación Interamericana e Ibérica de Presupuesto Público).

Composición, armado e impresión:

The Clover Press

Av. Córdoba 1535 - 4º "1"

Tel. 41-9314

1055 Capital Federal

Buenos Aires - Argentina.

EDITORIAL

Repitiendo un acontecimiento anterior, la Ciudad de Buenos Aires tuvo el honor de constituirse en sede del XIV Seminario Interamericano e Ibérico de Presupuesto Público, que tuvo lugar del 30 de junio al 3 de julio de 1986.

Nuestra Asociación conjuntamente con la Dirección Nacional de Programación Presupuestaria ha participado activamente en su organización, contándose con la colaboración de la Asociación Interamericana e Ibérica de Presupuesto Público y el auspicio de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

Las sesiones plenarios fueron presididas por el Lic. Miguel A. Bolívar Director Nacional de Programación Presupuestaria de Argentina actuando como Vicepresidente 1º el Lic. Victor Arrieche representante de la Oficina Central de Presupuesto de Venezuela y como Vicepresidente 2º la Lic. María Jesús Gamarra de Fernández Directora General de Presupuesto Público de Perú. La Secretaría Técnica estuvo a cargo del Cont. Marcos Pedro Makón, Secretario Ejecutivo de nuestra Asociación.

Los objetivos de este nuevo Seminario dan respuesta al reiterado interés que los técnicos y especialistas en finanzas públicas manifiestan por el Presupuesto. Pero adicionalmente, y esto merece destacarse, el ámbito de los participantes se ha ampliado en los últimos años con la presencia de Legisladores, quienes nutren a estos Seminarios con el enfoque propio de quienes tratan desde sus bancadas el aspecto político del Presupuesto.

Especialmente se han tratado dos temas:

Presupuesto e Inflación y Aspectos Políticos del Presupuesto.

En el primer caso se consideraron aspectos técnicos y metodológicos que afectan la operatoria del presupuesto bajo condiciones de inflación y, por la otra, un en-

foque económico orientado a evidenciar los problemas a que da lugar el financiamiento del déficit presupuestario y su relación con la inflación.

El segundo tema tuvo por objeto desarrollar los aspectos políticos del presupuesto a través del enfoque de los órganos de decisión política así como también, de aquellos niveles técnicos que brindan información para ese tipo de decisiones.

De acuerdo a estos antecedentes, el Seminario brindó, sin ninguna duda, la posibilidad a todos sus asistentes de perfeccionar y actualizar conocimientos sobre la teoría y la técnica presupuestaria, y de intercambiar información y experiencia sobre los problemas de la administración financiera de los países participantes.

**PALABRAS PRONUNCIADAS POR EL SEÑOR SECRETARIO DE HACIENDA
DE LA NACION DOCTOR MARIO BRODERSOHN, CON MOTIVO DE LA
INAUGURACION OFICIAL DE LAS DELIBERACIONES DEL XIV SEMINARIO
INTERAMERICANO E IBERICO DE PRESUPUESTO PUBLICO**

En primer lugar quiero manifestar mi satisfacción por la realización de esta reunión en nuestro país y dar la bienvenida a sus participantes. Es mi propósito efectuar algunas reflexiones sobre los temas que se vinculan con la tarea de quienes están aquí reunidos, sobre la base de mi propia experiencia e interpretación personal de los mismos.

En los últimos tiempos se ha convertido en un lugar común del debate público señalar que el tamaño y la intervención del Estado son las claves fundamentales que permiten explicar los graves problemas que afronta la economía. Más allá del valor analítico de una afirmación tan genérica, lo que sorprende en ella es que nadie parece asumir la responsabilidad sobre los determinantes de este estado de cosas, que aparece como un hecho ajeno al comportamiento mismo de la sociedad. Es como si el tamaño y la intervención del Estado fueran el producto de una voluntad a la vez omnipresente e indefinida, que ha operado con independencia de la historia real y la acción concreta de los diversos sectores que componen la vida del país.

Esta actitud de ausente no involucrado que amplios estratos de la opinión del país adoptan cuando se trata de discutir al Estado explica las características más salientes del debate. Así, por un lado se denuncian las intervenciones del Estado por lo que destruyen las iniciativas privadas y por el otro, se reclama de él un subsidio sostenido, una acción directa más vigorosa. He aquí porqué ha sido difícil discutir racionalmente una cuestión tan central, a saber, cuáles son las funciones prioritarias que le corresponde desempeñar a un Estado moderno.

La necesidad de fijar dichas prioridades es hoy más impostergable que nunca ante la profunda crisis que atraviesa el sector público. Esta crisis no está limitada a la mayor o menor eficiencia de los servicios que presta el Estado o al carácter más o menos deficitario de las empresas públicas. Es una crisis profunda que deriva de la falta de claridad sobre las funciones que debe cumplir el Estado para encarar los problemas presentes y las exigencias futuras.

Un primer paso en la resolución de la crisis es de carácter conceptual. Es preciso pensar la acción del Estado ya no como un dato exógeno a la dinámica social y política del país sino como el producto de la gravitación que sobre ella ejercen grupos de interés concretos. Los alcances y las modalidades de la intervención estatal, así como sus desequilibrios financieros son, en rigor, obra de la sociedad misma, de los diversos sectores que la componen.

Por consiguiente, es preciso que asumamos esta realidad que hemos contribuido a crear, en mayor o menor medida; es preciso analizar con detenimiento el comportamiento de una sociedad cortesana de los favores del Estado.

En efecto, la historia reciente de nuestro país, pautada por la combinación de un prolongado estancamiento y una alta inflación, generó naturalmente un sinnúmero de presiones sociales sobre el Estado, que dejaron su marca tanto en la estructura como en el nivel de las finanzas públicas.

La lucha distributiva planteada en el país, en un contexto de fuertes restricciones económicas, tendió a manifestarse en primer lugar a través de la espiral precios-salarios-precios. La propia lógica de esta puja hacia que las mejoras obtenidas terminarían rápidamente anuladas por la inflación creciente.

De allí que, en un segundo movimiento, diversos grupos sociales buscaran ponerse al abrigo de esta lucha cambiante e incierta procurando extraer del Estado protecciones exclusivas y, ventajas específicas. Se trataba de consolidar el poder económico no sólo en términos de los precios relativos globales; el objetivo era también lograr, a través de la presión sobre el Estado, garantías más permanentes que no podían ser alcanzadas en el mercado.

Los mecanismos utilizados fueron variados pero todos conducían a asegurarse privilegios fiscales o situaciones diferenciales en el presupuesto de gastos y la legislación impositiva. Este proceso de penetración sobre la estructura del Estado alteró sus funciones, introdujo rigideces y contribuyó a desdadenar una grave emergencia financiera.

La lista de estas "conquistas fiscales" es extensa pero consideramos útil pasar revista somera a alguna de ellas.

El perfil que hoy tiene la estructura salarial del sector público se ha ido formando, en gran medida, bajo los efectos de una legislación ad-hoc que ha otorgado ventajas especiales y reservadas a determinados sectores. Se trata de una estructura altamente segmentada que refleja el esfuerzo de distintos componentes de la administración por distanciarse del resto de la administración. Así, funciones similares son reenumeradas en forma desigual como resultado de distintas leyes y mecanismos de estímulo que se han traducido en la multiplicación de adicionales especiales.

Un fenómeno de características similares se observa asimismo en la asignación de las finanzas públicas. A lo largo de los años los distintos organismos han logrado la creación de fondos y cuentas especiales a fin de lograr un manejo autónomo de sus requerimientos sectoriales. Existen dentro del presupuesto nacional 93 cuentas especiales que se abastecen mediante tributos, tasas o aportes de asignación específica. Un caso extremo lo constituyen los Fondos Energéticos a los que contribuyen nueve impuestos que se canalizan a través de una compleja red de entrecruzamientos.

El sistema de seguridad social constituye otra ilustración del uso del poder de presión social. Dentro del sistema jubilatorio coexisten amplios sectores postergados con estratos privilegiados debido a la proliferación de regímenes especiales. El 82% del total de la población asistida por la seguridad social perciben la jubilación mínima. Una parte importante del 18% restante goza de un conjunto de beneficios y prerrogativas que los diferencia significativamente. El resultado final de estas distorsiones es que el 82% de los jubilados participa en el 60% de la masa total de erogaciones por jubilación, el 18% restante absorbe el otro 4% de dicha masa.

En consecuencia se encuentran vigentes disposiciones relativas a regímenes jubilatorios de características especiales —privilegiados con respecto al régimen jubilatorio ordinario— que conforman conjuntamente con el mosaico salarial un agravamiento de la distorsión existente en concepto de beneficios laborales.

El sistema impositivo se ha caracterizado no sólo por un continuo y acentuado deterioro de los impuestos tradicionales (ganancias capitales, patrimonio neto) sino también por serias distorsiones en los mecanismos de control y supervisión.

Estas distorsiones han provocado serias inequidades horizontales: de dos contribuyentes con igual capacidad contributiva uno paga y el otro evade. La consecuencia es previsible: existe un alto grado de concentración en unos pocos contribuyentes.

El impuesto a las ganancias es el que presenta el cuadro de deterioro más grave. La Argentina tiene el coeficiente impuesto a las ganancias/producto bruto interno más bajo de América Latina (0,9%). Pero este indicador no refleja el deterioro en toda su magnitud. En 1985 la principal fuente de recaudación del impuesto fueron las retenciones en las fuentes, que comprenden básicamente las retenciones por los pagos de intereses al exterior. El 90% de los pagos de intereses están a cargo del Gobierno Nacional. Hechos los cálculos surge que el sector público contribuye el 30% del total recaudado en el impuesto a las ganancias

En otros términos, el sector privado apenas paga el 0,6% del producto bruto interno en concepto de impuesto a las ganancias. Esta situación es consistente con el hecho de que existen alrededor de 1.500.000 contribuyentes inscriptos para el impuesto a las ganancias, de los cuales sólo 545.000 presentaron declaración jurada en 1985, y de estos últimos 74.000 con saldo a favor del organismo recaudador. Estas cifras explican claramente porqué el pago del impuesto a las ganancias tiene, por lo lejos, el índice más bajo de toda América Latina.

Consideraciones similares se pueden hacer en cuanto al impuesto al patrimonio neto. En este caso, existen 74.000 contribuyentes inscriptos, de los cuales 42.000 presentaron declaración jurada en 1985 y de éstos sólo pagan 21 000 contribuyentes.

El impuesto al valor agregado es otro ejemplo de lo mismo. de un total de 960.000 contribuyentes inscriptos, solamente 380.000 presentan su declaración jurada anual. A su vez, de este total de 380.000 contribuyentes se observa por un lado que alrededor de 2.000 aportan el 50% de la recaudación del IVA y por el otro, el 90% de los contribuyentes representa sólo el 8% de lo recaudado. Estos resultados ponen de relieve que las limitaciones existentes en la administración tributaria fue aconsejando con el tiempo a ocuparse de los grandes contribuyentes, sobre los cuales se extendió el control de la administración y descuidando el control de los pequeños contribuyentes, produciendo graves distorsiones e inequidades. Con la finalidad de corregir estos defectos se prevé establecer un mecanismo de determinación presunta del impuesto para los pequeños contribuyentes.

En suma, la cruda realidad impositiva argentina surge de lo antes mencionado. Todo ello complica el financiamiento del gasto público y genera un crónico déficit fiscal, que ha comenzado a revertirse desde la puesta en marcha del Plan de Reforma Económica.

Los varios regímenes de promoción, mediante los que se otorgan desgravaciones y diferimientos impositivos, constituyen, en los hechos, formas de apropiación de los recursos fiscales que tienen el mismo impacto que las decisiones de gasto público. Pero mientras éstas últimas están sujetas a la discusión parlamentaria del presupuesto, las excepciones impositivas tienen habitualmente un trámite menos transparente por ser materia de disposiciones de tipo administrativo de las diversas agencias gubernamentales.

En otros términos, mediante los regímenes de promoción, la sociedad invierte sumas significativas de sus ingresos fiscales en actividades y empresas privadas sin que

sus representantes en el Congreso Nacional hayan tenido una intervención en dichas decisiones de inversión. La magnitud de los fondos movilizados por estos regímenes no es nada desdeñable.

Una práctica corriente durante la última década fue el otorgamiento por el Gobierno Nacional de avales para la obtención de créditos tanto a empresas públicas como a privadas.

En el caso de las empresas públicas esta práctica dio lugar a un mecanismo destinado a encubrir y diferir en el tiempo el impacto presupuestario de un determinado gasto público de un cierto año; para ello se contabilizaba como gasto sólo en el momento en que vencía el aval.

En cuanto a las empresas privadas, los avales ya caídos e impagos significan una deuda significativa con el Estado Nacional. Como ya se señaló el tratar los regímenes de promoción, también en este caso cabe destacar el papel importante que tendió a jugar el Estado en la financiación de los proyectos de inversión privados.

Es en los últimos años, sin embargo, cuando la grave emergencia financiera del Estado adquiere una nueva y más preocupante dimensión bajo el impacto del endeudamiento externo.

Para comenzar el análisis, es conveniente destacar que la crisis externa se desata en Argentina antes de lo que lo hace en el resto de América Latina. En México la crisis se pone de manifiesto en agosto de 1982, mientras que en nuestro país se manifiesta en 1980 y se hace más explícita con el conflicto del Atlántico Sur, que es cuando se interrumpe el pago de los servicios de la deuda externa.

El impacto de la crisis se hace visible a través de la decisión de llevar a cabo una política de fuertes devaluaciones destinadas a generar los superavit comerciales que permitieran hacer frente al pago de los intereses de la deuda externa. En el caso de la Argentina, dicha política de devaluaciones toma una intensidad que no registra ninguno de los otros países deudores del Continente. Durante 1981 y 1982 las devaluaciones corrigieron el valor de la moneda nacional en un 2.200%. Con independencia de otras consideraciones, dos fueron las consecuencias principales de este proceso de reacomodamiento al problema de la deuda.

En primer lugar, está su efecto sobre el desequilibrio externo. En 1980 el déficit comercial del país fue del orden de los u\$s 2.519,2 millones. Esta situación se revierte luego y en 1985 se registra un superávit de u\$s 4.348 millones, que es producto de una reducción de las importaciones por u\$s 6.500 millones y un leve aumento de u\$s 400 millones en las exportaciones.

Al concentrarse casi exclusivamente sobre las importaciones, el esquema de política económica adoptado para lograr el equilibrio externo incurrió en altos costos en términos de los desequilibrios internos de la economía nacional. Ajustes tan violentos y en tan poco tiempo en las cuentas externas se tradujeron en una fuerte contracción de la actividad productiva y en una elevada aceleración inflacionaria.

Esa política de devaluaciones masivas tuvo, en segundo lugar, consecuencias sobre las finanzas públicas. Devaluaciones del orden del 2.200% en dos años no podrían ser absorbidas por el sector privado, el cual, dado su alto nivel de endeudamiento externo, corría el riesgo de entrar en un rápido proceso de falencia económica y financiera. Para evitar la quiebra del sector privado se apeló al expediente de subsidiar el tipo de cambio. La fórmula encontrada fueron los seguros de cambio, que llegan en la actualidad a representar casi el 70% del valor del dólar. La decisión adoptada no es, por supuesto, neutral puesto que todo subsidio que otorga el Estado recae sobre el resto de la sociedad a través de un mayor déficit fiscal financiado por el impuesto inflacionario.

La operación de auxilio al sector privado ante la vorágine de devaluaciones no quedó limitada al otorgamiento de seguros de cambio. También se generaron mecanismos con vistas a transferir la deuda externa del sector privado al Estado. Así, mientras que en 1980 del total de la deuda externa el 53% correspondía a deuda pública y el 47% a deuda privada, en 1985, y por obra de compromisos adquiridos, el Estado pasó a absorber el 87% de la deuda externa.

Esta revisión abreviada es un elemento fundamental para comprender la profunda crisis del Estado. Bajo la presión de las demandas de protección y seguridad que le eran formuladas y ante la limitación de sus recursos financieros, el Estado fue perdiendo el rumbo y alterando sus funciones. Actividades que le son propias —educación, salud, investigaciones científicas, etc.— fueron descuidadas y otras que están en la frontera de sus competencias recibieron una atención desproporcionada.

Esta situación fue potenciada además por las características que tomó el proceso de acumulación de capital durante el período previo a la asunción del gobierno constitucional. El Estado financió la inversión nacional a través del endeudamiento externo, en un contexto de tasas de interés internacionales históricamente altas y con precios de productos exportables en baja.

En ausencia de un referente de largo plazo debido a la incertidumbre inflacionaria el lugar dinámico de la inversión privada quedó vacante y fue sustituido por la inversión pública, alternándose el papel que una y otra deben cumplir en un proceso de crecimiento. Al tomar el liderazgo la inversión pública, la mayoría de la inversión privada se ligó a contratos gubernamentales, en gran parte de escasa productividad, como autopistas, estadios deportivos, sobreequipamiento eléctrico, etc. En ese marco los rendimientos sociales de la inversión descendieron.

Obviamente, este conjunto de distorsiones no sólo impidieron rescatar a la economía argentina de su básica condición de estacancamiento, sino que además provocaron graves desequilibrios en las finanzas públicas.

La tarea central que hoy tenemos planteada es corregir esas distorsiones. Es una tarea que pasa por cambios estructurales en el sector público, que devuelvan al Estado el cumplimiento de funciones que estén a la altura de los tiempos actuales. Repensar las funciones del Estado desde la perspectiva que dan la experiencia pasada y los problemas de hoy significa actualizar aquellas que están desactualizadas, redimensionar las no prioritarias y esforzarse por asegurar las más urgentes.

El desafío que enfrentamos es modernizar el Estado. Modernizar el Estado es ponerlo a tono con las necesidades presentes de quienes son los titulares de ese patrimonio. Ese gran patrimonio nacional, que está concentrado en el Estado, debe estar al servicio de la comunidad.

En momentos en que sabemos que nuestros recursos son limitados no es conveniente ni justo que los fondos de ese patrimonio se utilicen para hacer muchas cosas al mismo tiempo. Modernizar el Estado es, pues, encontrar fórmulas nuevas, soluciones nuevas que permitan aprovechar el Estado, que ha sido la obra y el esfuerzo de todos, para que se convierta en un factor de progreso.

Este Seminario será con seguridad un medio propicio para que con la presencia de tan calificados técnicos, se propicien soluciones a estos y otros problemas que aquejan a nuestros países.

Enmarcadas en este objetivo declaro inauguradas las deliberaciones del Decimocuarto Seminario Interamericano e Ibérico de Presupuestos Público.

PALABRAS DE APERTURA DEL XIV SEMINARIO INTERAMERICANO E IBERICO DE PRESUPUESTO PUBLICO

por: Miguel Angel BOLIVAR

Director Nacional de Programacion Presupuestaria

Presidimos este acto preliminar, los integrantes de la Comisión Organizadora del XIV Seminario Interamericano e Ibérico de Presupuesto Público; quien les habla, Miguel A. Bolivar, Director Nacional de Programación Presupuestaria de la Secretaría de Hacienda de la República Argentina; Horacio Muscia, Presidente de la ASAP y Bolivar Lupera, Secretario Ejecutivo de la ASIP.

Damos la bienvenida al país y a esta reunión a las delegaciones de los países amigos de América y España. Asimismo, damos la bienvenida a participantes y observadores de nuestro país.

Nuevamente nos convoca el tema del Presupuesto Público. Es ésta la décima cuarta vez que así ocurre y no podemos dejar de recordar que el VII Seminario Interamericano se efectuó, también, en Buenos Aires. Nuevamente nuestro país es sede, de acuerdo a lo propuesto y aprobado en el XIII Seminario efectuado en Costa Rica en 1985.

Como antecedentes de esta reunión debemos citar la realización de un Seminario Nacional sobre Presupuesto Público efectuado en Buenos Aires en noviembre de 1985 y la Asamblea del Consejo Deliberante de la ASIP efectuada en esa oportunidad. En el mencionado Seminario se trató el tema "las relaciones entre el presupuesto y la inflación" y en la reunión de la ASIP se decidió que uno de los temas a considerar en el XIV Seminario fuese ese, correspondiendo su tratamiento a la responsabilidad del país sede. Asimismo, se decidió que el segundo tema de la reunión fuese sobre los aspectos políticos del presupuesto, de cuyo tratamiento se encargaría la ASIP.

En consecuencia, los temas a considerar y debatir en esta reunión son: el presupuesto y la inflación y los aspectos políticos del presupuesto. Ambos son de singular importancia y actualidad por su estrecha relación con nuestro entorno político y económico. Son dos aspectos esenciales de una misma realidad: el presupuesto como institución fundamental de la forma republicana de gobierno y el presupuesto como instrumento para lograr efectos deseados en la economía del país.

Como podemos ver estos temas tienen estrecha vinculación con nuestro trabajo, nuestra preocupación o nuestros estudios; asimismo tienen estrecha vinculación con nuestra actitud como ciudadanos. Deseamos que a través del diálogo, la comunicación, el intercambio de ideas, este Seminario permita crear las condiciones que contribuyan a nuestro crecimiento personal.

NORMAS DE PROCEDIMIENTO

I PARTICIPANTES

Artículo 1:

Los asistentes al XIV Seminario Interamericano e Ibérico de Presupuesto Público, tendrán la categoría de participantes oficiales y observadores. Serán participantes oficiales de los países del área, los jefes y/o representantes de las Oficinas Nacionales de Presupuesto, los presidentes y/o representantes de las Comisiones de Presupuesto, y Hacienda de las Cámaras Legislativas Nacionales los presidentes y/o representantes de las Asociaciones Nacionales de Presupuesto. Asimismo tendrán igual carácter los representantes de organismos internacionales e invitados especiales. Serán observadores los demás asistentes inscritos.

II. DIRECCION

Artículo 2:

La sesión preliminar del Seminario será presidida por el Director Nacional de Programación Presupuestaria del país sede asistido por el Presidente de la Asociación Nacional de Presupuesto Público y el Secretario Ejecutivo de la Asociación Interamericana e Ibérica de Presupuesto Público. Corresponderá a la mesa dirigir la sesión en la cual se deberán aprobar las normas de procedimiento y elegir la Mesa Directiva.

Artículo 3:

La Mesa Directiva estará integrada por un Presidente, un Vicepresidente Primero y un Vicepresidente Segundo, quienes serán elegidos por los participantes oficiales del Seminario. Los miembros de dicha Mesa deberán ser asimismo participantes oficiales.

Artículo 4:

El Presidente será la máxima autoridad del Seminario, le corresponderá designar al Secretario Técnico del mismo y actuar como moderador en las Sesiones Plenarias. En caso de ausencia o impedimento, será reemplazado por el Vicepresidente primero y segundo según su orden.

Artículo 5:

Al Secretario Técnico le corresponde velar por la correcta aplicación de las normas de procedimiento, así como por el adecuado cumplimiento del programa de trabajo.

Artículo 6:

Inmediatamente después de sumir la Mesa Directiva, el Presidente procederá a proponer al Plenario la aprobación del programa de trabajo del Seminario.

III. TEMARIO

Artículo 7:

El contenido del Seminario se referirá a los temas específicos indicados para este foro y comprenderá el análisis de los trabajos presentados.

IV. DESARROLLO DE LAS SESIONES

Artículo 8:

El Seminario se desarrollará en sesiones plenarias y de comisiones de trabajo. Tendrán carácter de plenarias las sesiones siguientes:

- Las de inauguración y clausura del Seminario.
- Las dedicadas a la exposición de los temas centrales del programa de trabajo.
- La destinada a discutir y a aprobar las conclusiones y recomendaciones del Seminario.

El resto de las sesiones se dedicarán al funcionamiento de las Comisiones de Trabajo, en las cuales se analizarán pormenorizadamente los temas centrales y los trabajos aceptados.

V. SESIONES PLENARIAS

Artículo 9:

Durante el desarrollo de las sesiones, el Presidente de la Mesa Directiva, no drá conceder el uso de la palabra a los participantes oficiales y facultativamente a los observadores conforme al programa aprobado y teniendo en cuenta la necesidad de ajustar la participación a los horarios establecidos.

Artículo 10:

Los participantes que intervengan durante los comentarios del plenario, dispondrán de 5 minutos para formular sus observaciones.

VI. COMISIONES DE TRABAJO

Artículo 11:

Cada Comisión de Trabajo elegirá una Mesa Directiva que estará integrada por un presidente, un vicepresidente y un secretario técnico que actuará como relator.

Artículo 12:

La Mesa Directiva determinará el programa de trabajo de la Comisión y sus miembros por su orden dirigirán las reuniones procurando tratar de manera profunda e integral las materias asignadas y los trabajos aceptados. Además deberán propender a que todos los participantes de la Comisión tengan oportunidad de expresar sus puntos de vista.

También le corresponderá formular, en forma resumida, las conclusiones y recomendaciones a la Secretaría Técnica del Seminario, para su tratado en el Plenario.

Artículo 13:

La Mesa Directiva de cada Comisión estará facultada para designar subcomisiones que se encarguen de estudiar aspectos específicos del temario y preparar las proposiciones que deban ser tratadas posteriormente por la Comisión.

VII. NORMAS GENERALES

Artículo 14:

Sólo se someterán a consideración del Seminario los trabajos aceptados por los entes organizadores del mismo.

Artículo 15:

La Mesa Directiva del Seminario estará facultada para resolver cualquier situación no expresamente contemplada en las presentes Normas de Procedimiento.

PROGRAMA DE ACTIVIDADES

El XIV SEMINARIO INTERAMERICANO E IBERICO DE PRESUPUESTO PUBLICO se llevó a cabo en el Centro Cultural Genral San Martín de la ciudad de Buenos Aires, donde se realizaron tanto las sesiones plenarias como las reuniones de las comisiones de trabajo.

El programa de actividades desarrollado entre el 30 de junio y el 3 de julio de 1986 fué el siguiente:

Lunes 30 de Junio

10,30 a 11,30 hs.	Plenario: Sesión Preparatoria y Elección de Autoridades.
12,00 a 13,00 hs.	Plenario: Sesión Inaugural.
15,00 a 16,00 hs.	Plenario: Exposición de Trabajos Tema I
16,30 a 17,30 hs.	Plenario: Exposición de Trabajos Tema I.

Martes 1 de Julio

9,30 a 10,30 hs.	Plenario: Exposición de Trabajos Tema II.
11,00 a 12,00 hs.	Plenario: Exposición de Trabajos Tema II.
14,30 a 15,30 hs.	Reunión de Directores de Presupuesto de Sudamérica.
16,00 a 17,30 hs.	Comisiones de Trabajo: Constitución e inicio a sus actividades.

Miércoles 2 de Julio

9,30 a 12,30 hs.	Sesión preparatoria de Reuniones del Consejo Deliberante de ASIP. Trabajos en Comisiones.
14,30 a 18,30 hs.	Reunión Ordinaria y Extraordinaria del Consejo Deliberante de ASIP. Trabajos en Comisiones.

Jueves 3 de Julio

9.30 a 10,30 hs.	Plenario: Exposición del Subsecretario de Presupuesto de Argentina.
11.0 a 12,00 hs.	Presentación Simultánea de Experiencias de países: Brasil, Costa Rica, Venezuela.
14,30 a 16,00 hs.	Plenario: Lectura y Aprobación de Conclusiones y Recomendaciones.
16,30 a 17,30 hs.	Plenario: Sesión de Clausura.

COMISIONES DE TRABAJO

Se constituyeron tres Comisiones de Trabajo para tratar los siguientes temas que han sido expuestos en las Sesiones Plenarias.

COMISION N° 1: Administración financiera, presupuesto e inflación.

COMISION N° 2: Déficit fiscal e inflación

COMISION N° 3: Aspectos políticos del presupuesto.

TRABAJOS PRESENTADOS
— EN PLENARIO —

ADMINISTRACION FINANCIERA, PRESUPUESTO E INFLACION

Autor: Angel Roger Gorostiaga

El presente documento ha sido preparado por el Especialista Principal del Centro Interamericano de Capacitación en Administración Pública (CICAP), de la Organización de los Estados Americanos (OEA), señor Angel Gorostiaga, como contribución de ese Centro al XIV Seminario Interamericano e Ibérico de Presupuesto Público, y dentro del Programa de Cooperación Técnica que se adelanta con la Subsecretaría de Presupuesto, Secretaría de Hacienda, de Argentina.

Reconoce como antecedente inmediato el trabajo "La Administración Presupuestaria del Sector Público en Procesos Inflacionarios" que el autor presentara al Seminario Nacional de Presupuesto, de Argentina, organizado por la Asociación Argentina de Presupuesto Público (ASAP), y realizado en Buenos Aires del 27 al 29 de noviembre de 1985.

En el presente trabajo, se han incorporado valiosas sugerencias emanadas de aquel evento, en especial las debatidas con los señores Marcos Makón, Germán Ojeda y Juan José Pascualetti, miembros de la ASAP.

Las ideas, enfoques y propuestas presentadas, son responsabilidad del autor, y no comprometen a la Organización de los Estados Americanos.

INTRODUCCION

La inflación es, en los sistemas económicos, una de las manifestaciones patológicas más preocupantes en la actualidad, preocupación que responde a lo extendido del mal y a su persistencia. Este mal origina efectos perniciosos tales como desaliento al ahorro y la inversión, inadecuada asignación de recursos, inequidad en la distribución de ingresos, surgimiento y desarrollo de conductas especulativas que alteran la vida social, etc. Además, en nuestros países latinoamericanos, los elevados niveles que alcanza la tasa inflacionaria, pasan a constituir un factor adicional en el diseño e implementación de estrategias de desarrollo.

No es de extrañar entonces que se la haya estudiado con intensidad, para explicar y tratar de derivar recomendaciones para su tratamiento. Así tenemos la escuela monetarista, que enfatiza la monetización del déficit fiscal como una de las principales causas de inflación, aún cuando considera también otras fuentes de creación de medios de pago. Para esta escuela, el déficit sería el resultado aritmético de restar los ingresos tributarios del total de gastos del Estado, y allí colocan su foco de interés. Quizás sería conveniente no olvidar, paralelamente, analizar la composición de los gastos e ingresos que lo provocan, aparte de que muchos de sus expositores prefieren la reducción de gastos al aumento de la presión tributaria.

Keynes condicionó a la existencia de plena ocupación la calificación del déficit como causa de inflación, al llegar a través de éste a un exceso de demanda. El enfoque Keynesiano distingue la compra de bienes y servicios por un lado y los impuestos y pagos de transferencia por otro, estableciendo que el efecto expansionista del primer grupo es superior al contractivo del segundo, con lo que se concluyó en la posibilidad del efecto expansionista de un presupuesto equilibrado (Teorema de Haavelmo).

La teoría de la inflación de costos se orienta a otras variables diferentes a las fiscales, aunque lógicamente, desencadenado el proceso, aquellas se verán afectadas. En efecto, el alza general en los precios de los bienes y servicios que adquiere el Gobierno, originará una elevación de sus gastos que no necesariamente será acompañada por un incremento similar de los ingresos, determinando un déficit que sería consecuencia de la inflación y no su causa.

Otro tipo de explicación es la que tipifica la inflación como resultado del conflicto entre grupos sociales, cuyas demandas y presiones para mantener o mejorar sus posiciones relativas, se traducen en un alza generalizada de precios. Obviamente que esta puja distributiva repercutirá en el presupuesto del Estado, modificando el nivel y composición de sus gastos e ingresos, e incluso el resultado de su comparación.

Los estructuralistas, por su parte, explican el fenómeno inflacionario como una consecuencia de rigideces en el sistema productivo, tales como la baja elasticidad de la oferta agropecuaria o el desequilibrio externo, provocado por la inelasticidad de la demanda externa para los productos comercializables internacionalmente por nuestros países. Mencionan muy especialmente la rigidez del gasto público, citando como una de sus causas típicas, la desocupación disfrazada en el sector público, producto de la deficiencia estructural del sistema productivo, incapaz de absorber mano de obra excedente y brindarle ocupación productiva.

Es decir, en lo que hace a la relación de la inflación con el sector público, diversos análisis han abordado el problema desde el punto de vista del rol que le cabe al presupuesto y en especial a su déficit en la generación y propagación del fenómeno. Pero en cambio, las repercusiones que tiene este proceso sobre el presupuesto público, no ha sido objeto de similar interés.

El presente trabajo, procura aportar algunas ideas sistematizadoras de experiencias adelantadas en el sector público para un manejo eficaz del presupuesto en un contexto inflacionario, a la par de nuevas sugerencias con igual propósito.

Es indiscutible la tremenda importancia del Presupuesto Público tanto para el Gobierno como para la comunidad en general. Además, debe considerarse que este Presupuesto no es un elemento aislado, sino que integra sistemas y apoya procesos básicos en la Administración del Gobierno, tales como el Sistema de Información y el de la Administración Financiera.

Por lo tanto, el trabajo comienza por presentar una delimitación conceptual de la Administración Financiera del Estado, precisando su alcance, sus fases, y sus relaciones con la Política Económica y Fiscal, la Teoría Económica y las Finanzas Públicas.

Se trata de establecer, a continuación, su interrelación con el Sistema de Informaciones del Gobierno. Este tiene como responsabilidad alimentar de antecedentes a la toma de decisiones, en todas las fases del proceso de la Administración Financiera y a todos los niveles decisorios de su estructura organizacional. Supone que la información que suministra, debe reunir los requisitos exigidos para evitar decisiones erróneas.

El fenómeno inflacionario conspira contra el cumplimiento de tales requisitos, en cuanto erosiona la unidad de medida —unidad monetaria— que el Sistema de Información Financiera utiliza en sus elementos componentes más importantes: el Presupuesto y los Estados e Informes Contables.

El problema es considerado en sus alcances y soluciones intentadas. En primer término se analiza la situación en relación al sector privado, por cuanto los estudiosos de la Administración Financiera y la Contabilidad de las Empresas Privadas han realizado importantes aportes en la búsqueda de soluciones eficaces que si bien no son trasladables al sector público en su totalidad, sí lo son para una de sus partes —las Empresas Públicas— y constituyen valiosos antecedentes para el abordaje de la problemática en la Administración Central y los Organismos Descentralizados.

En segundo término, se presentan las opciones técnicas manejables para la Administración Presupuestaria y la Contabilidad del sector público en un contexto inflacionario. Se debe destacar que se trata de soluciones técnicas para enfrentar una patología dada, y siempre que esta alcance niveles razonables, por lo que queremos puntualizar:

—la reducción a niveles mínimos y, de ser posible, la eliminación de la inflación debe establecerse como objetivo fundamental.

—en un proceso de hiperinflación, el desorden consecuente supera largamente cualquier intento de disciplinamiento administrativo.

El trabajo concluye con una propuesta preliminar derivada la que fue inducida por nuestra convicción de que los mecanismos presupuestarios de relación y equilibrio entre el Poder Legislativo y Ejecutivo deben ser actualizados adecuándolos a las presentes necesidades y posibilidades. Esta propuesta, como decimos, es preliminar por cuanto requiere un desarrollo mucho mas profundo que el de este primer intento; y es derivada, por cuanto si bien no nació con este trabajo, las reflexiones necesarias para su preparación, fortalecieron nuestra convicción de que un esfuerzo de "aggiornamiento" en estas cuestiones es urgente e imprescindible.

I. ADMINISTRACION FINANCIERA DEL ESTADO. DELIMITACION CONCEPTUAL.

Existen diversas opiniones y no mucha coincidencia conceptual en cuanto a la acepción de la expresión Administración Financiera del Estado.

En un trabajo preparado por Gustavo Acuña, experto de OEA, y presentado al XIII Seminario Iberoamericano de Presupuesto Público(1) se concreta una interesante propuesta conceptual que se toma como base.

En la búsqueda de precisiones, se puede partir de la tipificación de Administración Financiera en la empresa privada. En ese sentido, se entiende que la misma se ocupa de:(2)

- determinar el volumen total de fondos que utiliza la empresa;
- distribuirlos eficientemente entre los diversos activos;
- estructurar las fuentes de financiamiento desde el punto de vista de la evolución global de la empresa.

Para ello, el administrador financiero en una empresa privada adopta decisiones que son de tres tipos:

- de Inversión
- de Financiamiento
- de Distribución de Utilidades

Esta temática es el objeto de estudio de la disciplina Administración Financiera de Empresas.

El problema financiero del Estado es estudiado por las Finanzas Públicas o Hacienda Pública, disciplina derivada de la Teoría Económica.

(1) La Administración Financiera del Estado. Secretaría Ejecutiva para Asuntos Económicos y Sociales. Dpto. de Asuntos Económicos OEA. Presentado al XIII Seminario Iberoamericano de Presupuesto Público, San José, Costa Rica, 3/7 de junio de 1985

(2) Van Horne, James C. *Administración Financiera*. Ediciones Contabilidad Moderna. Buenos Aires.

En un proceso ordenado de Gobierno y Administración, desde la base teórica que proporciona la Economía, se define una Política Económica, subdividida como mínimo en una Política Monetaria, una Política para el Sector Externo y una Política Fiscal. Cada una de ellas, a su vez, presenta un sustento teórico, a saber: Teoría Monetaria, Teoría del Comercio Exterior y Finanzas Públicas.

Esta Política Fiscal, se desagrega en diferentes subcomponentes:

Política del Gasto
Política Tributaria
Política de la Deuda Pública
Política Tarifaria

Estas Políticas se operacionalizan a través del Proceso de Planificación a largo, mediano y corto plazo. El componente financiero de esta planificación, es la Programación Financiera Global (Largo y Mediano Plazo) y la Programación Financiera Anual, cuyo elemento principal es el Presupuesto Público. La ejecución del Presupuesto —es decir su puesta en marcha mediante órdenes, actos, acciones, etc.— debe ser seguida, medida, evaluada y retroalimentada.

El manejo de este proceso que parte de la Programación y cierra retroalimentándose con los resultados y experiencias, constituye la Administración Financiera del Estado. Se puede decir, entonces, que ésta tiene por objeto de estudio los procesos, aspectos institucionales e instrumentos operativos de tipo preponderantemente financiero, que viabilicen la implementación de la Política Fiscal.

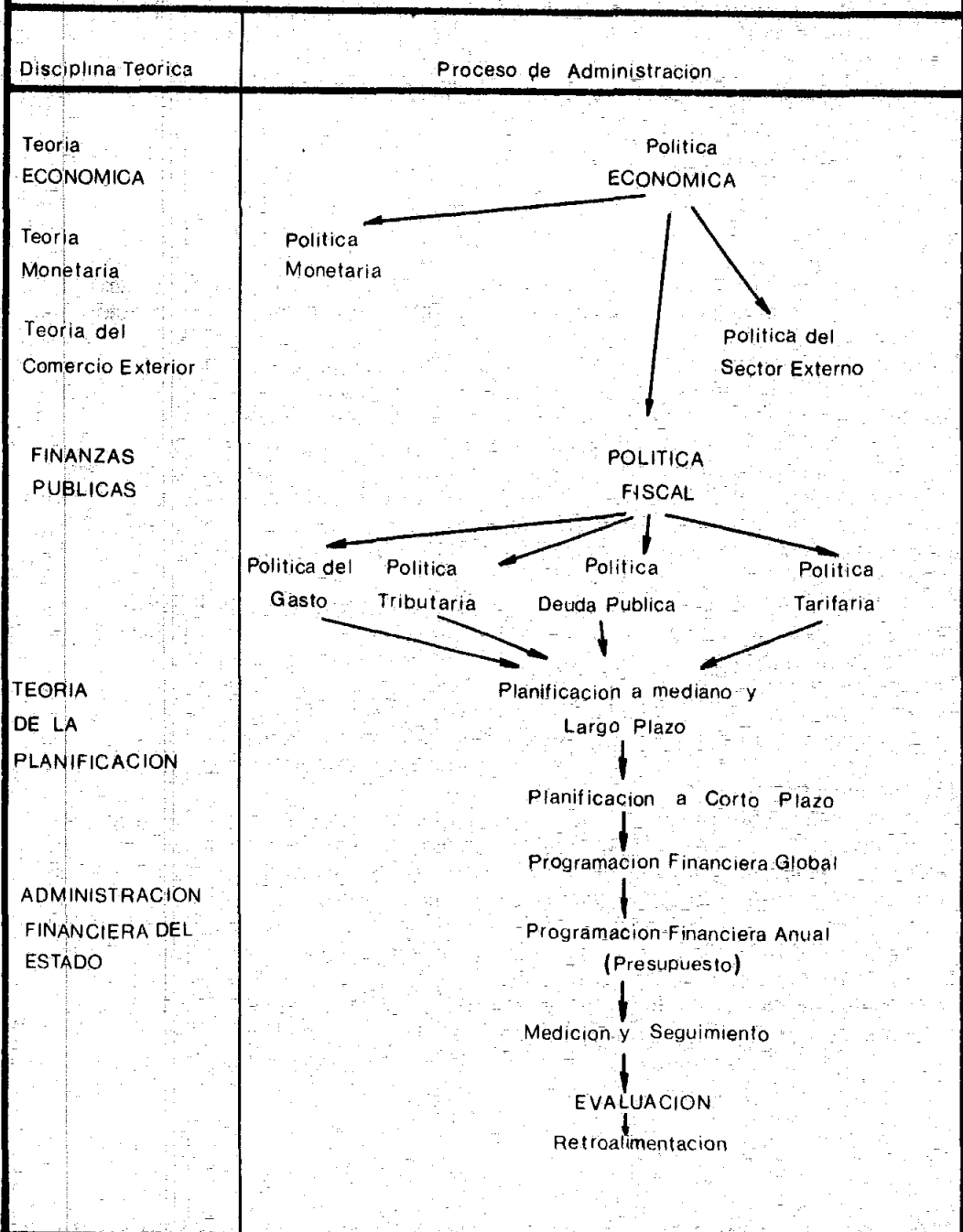
Puede distinguirse en ella la Administración Presupuestaria y la Administración Tributaria. La primera analiza el proceso presupuestario en todas sus fases, las técnicas, estructuras orgánicas, clasificaciones, normas legales, y todo otro aspecto atinente al Presupuesto Público. Comprende también el estudio de los problemas de su financiamiento (deuda, tarifas, etc.). La Administración Tributaria, a su vez, se ocupa de la problemática del manejo del aparato organizacional y estructura impositiva, tendiendo a conseguir una captación óptima de la recaudación tributaria.

Si volvemos ahora la mirada a la Administración Financiera de Empresas, observamos que en ella quedan comprendidos los aspectos de la definición de políticas, la planificación, la programación, y la adopción de decisiones típicas sobre la base de metodologías analíticas bastante depuradas. Abarca, por lo tanto, la definición de políticas y su implementación.

En el Estado, en cambio, diríamos que el estudio de estos aspectos ocupan a varias disciplinas: las Finanzas Públicas proporcionando conocimientos y alternativas para el diseño de la Política Fiscal, y la Teoría de la Planificación y la Administración Financiera, ocupándose de su implementación.

Una presentación de este esquema puede observarse en el Cuadro N° 1:

Cuadro N° 1
INTERRELACION ENTRE DISCIPLINA TEORICA Y EL PROCESO DE ADMINISTRACION



II. ADMINISTRACION FINANCIERA DEL ESTADO Y SISTEMA DE INFORMACION.

Toda organización se mueve en un contexto en persecución de su objetivo. Administrar una organización significa conducirla hacia su objetivo. Para ello la Administración necesita conocer lo que sucede en la propia organización y en el contexto. Este auxilio lo recibe del Sistema de Informaciones de la organización. Administrar es, esencialmente, tomar decisiones; la conducción al objetivo se concreta eslabonando decisiones, cada una de las cuales ha significado el planteo de alternativas y una elección entre ellas que para calificarse de racional debe estar basada en información suficiente.

Existe por ende, una estrecha e íntima vinculación entre el proceso de administrar una organización y el sistema de informaciones. El Gobierno de un país, opera a través de una estructura institucional —la Administración Pública— que es una organización, una gran organización, por lo que también se puede observar esta interrelación.

Una parte de la Administración del Estado, la Administración Financiera, acciona de manera similar. Se adoptan diversas decisiones de índole financiera, las que se apoyan en los antecedentes suministrados por el Sistema de Información. Se establece así, una interrelación entre:

- las fases del Proceso de Administración Financiera:
 - * Programación Financiera Global
 - * Programación Financiera Anual
 - * Ejecución
 - * Control Financiero (comprende registro, análisis de los desvíos, correcciones)
- y operaciones y documentos del Sistema de Informaciones:
 - * Captación de Antecedentes (Operación)
 - * Programa Financiero (Documento)
 - * Presupuesto (Documento)
 - * Registro de la Ejecución (Operación)
 - * Informes Contables y Estadísticas (Documento)

En efecto, el Sistema de Informaciones capta datos que le suministran los Planes y el contexto y los entrega a la fase de Programación Financiera Global, que produce como salida el Programa Financiero (documento del sistema de Informaciones). La fase de Programación Financiera Anual capta el Programa Financiero y lo aproxima temporalmente en un Programa Financiero Anual, cuyo componente más importante es el Presupuesto Público (otro documento del Sistema de Informaciones). El aparato institucional del Gobierno lleva adelante el Presupuesto y uno de sus aspectos es la Ejecución Financiera (captación de los fondos y su distribución). El Sistema de Informaciones traduce en términos monetarios y registra esta ejecución, generando documentos tales como los Informes Contables y Estadísticos, estableciendo en algunos de ellos comparacio-

nes entre lo programado y presupuestado con lo ejecutado. Estos Informes y Estados comparativos son utilizados por la fase de Control de la Administración Financiera para adoptar las decisiones correctivas que correspondieran.

Una esquematización de esta interrelación aparece en los Cuadros N^{ros.} 2 y

3.

En este ámbito, la Administración Financiera del Estado, orientada por una definida Política Fiscal, adelanta sus decisiones típicas:

- Aplicación de los recursos (selección entre Programas, Funciones, Gastos Corrientes y de Capital, etc.)
- Obtención de fondos:
 - Nivel y estructura del ingreso tributario.
 - Nivel y estructura del sistema tarifario.
- Financiación del déficit
 - Manejo del endeudamiento
 - Emisión monetaria
- Aplicación del superávit
 - Incremento de la Inversión Física
 - Reducción del Endeudamiento.

Nuestros países latinoamericanos se enfrentan en las actuales circunstancias, al gran problema de la atención del servicio de una deuda pública externa de elevado nivel, y de modalidades inéditas en cuanto su mayor proporción atañe a acreedores privados, es a corto plazo, y sujeta a elevadas tasas de interés.

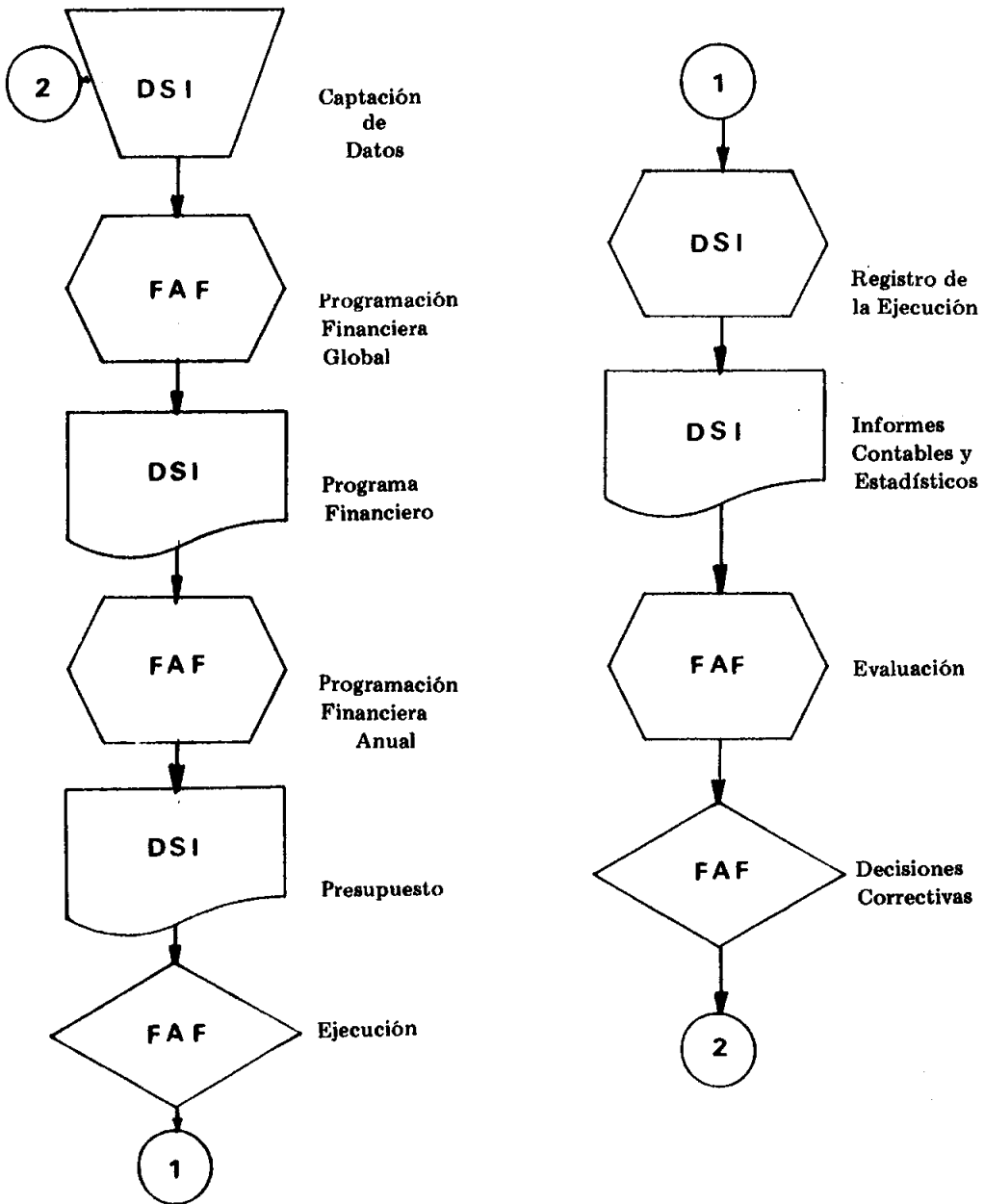
Los procesos de ajuste que se ensayan, centran en gran medida su atención en la disminución del déficit del sector público, básicamente a partir de la contracción del gasto, con lo cual se busca reducir la participación del sector público en la economía. Esta estrategia lleva implícito el enfoque teórico que sustenta la mayor eficiencia del sector privado en relación al público; por lo tanto, al aumentar la participación de aquel mejorará la productividad global del sistema, tornándose capaz de generar los saldos exportables necesarios para la atención del servicio de la deuda. Por otra parte, al identificar la monetización del déficit como la principal causa de inflación, su eliminación desaceleraría este proceso, y el sistema tendería a su estabilidad.

Esta muy apretada síntesis de los propósitos y la lógica del sistema de ajuste, tiene por objeto puntualizar las exigencias que al momento se le plantean a la Administración Financiera del Estado, más allá de la coincidencia conceptual con el enfoque.

Estas exigencias podrían resumirse en:

- a) Formular un Presupuesto tendiente a minimizar y eliminar progresivamente el Déficit. Se entiende por Déficit, a efectos de este documento, toda Necesidad de Financiamiento cubierta con emisión monetaria, sin respaldo en divisas.
- b) Instrumentar un proceso de programación que racionalice la progresiva reducción del gasto público, en función a prioridades estratégicas para el desarrollo nacional.
- c) Suministrar elementos operativos que incrementen la recaudación tributaria, minimizando las maniobras de evasión y elusión.
- d) Diseñar y aplicar, en su Sistema de Información, métodos adecuados para desarrollar sus funciones en las condiciones inflacionarias prevalecientes.

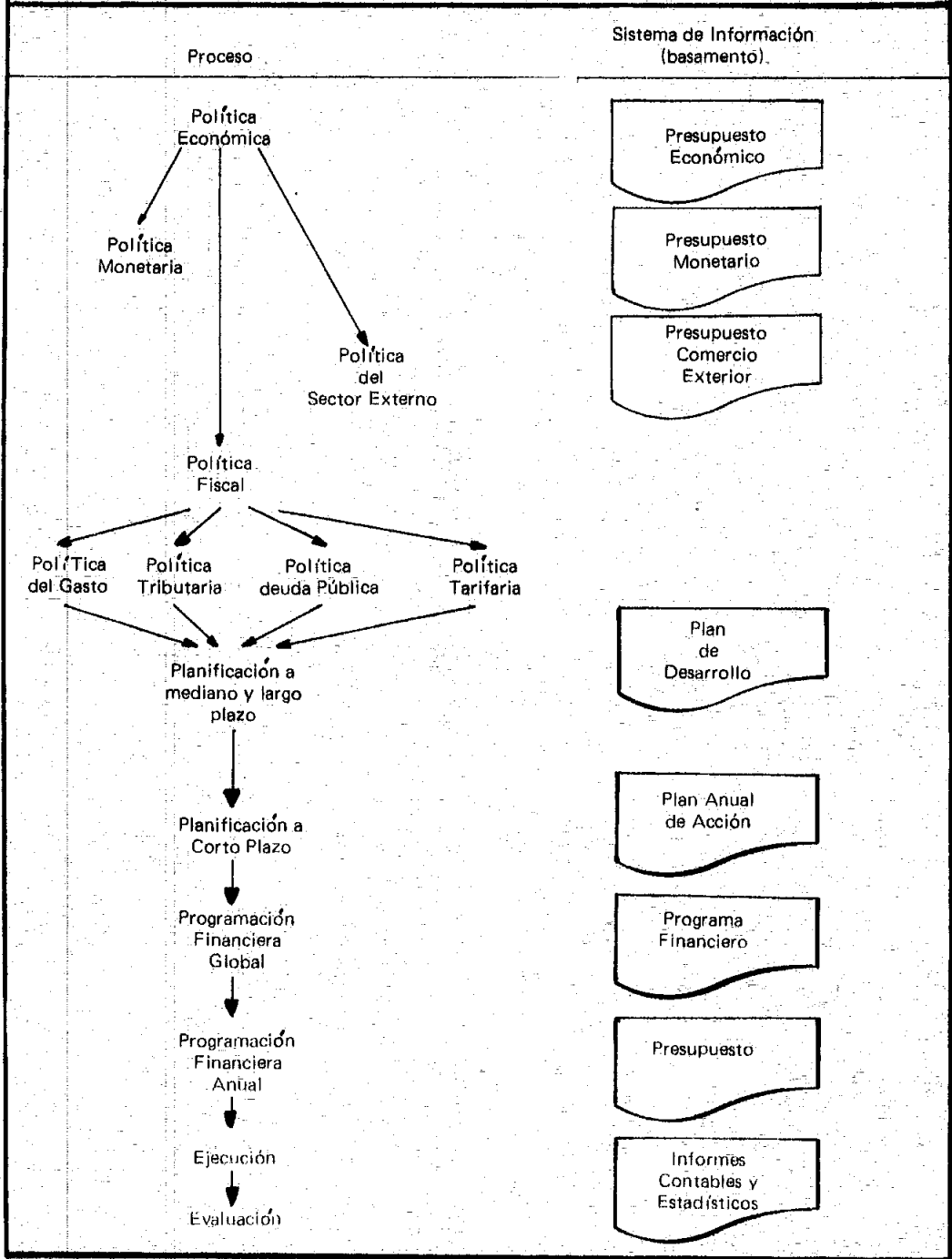
EL PROCESO DE ADMINISTRACION FINANCIERA DEL ESTADO Y EL SISTEMA DE INFORMACIONES



F A F = Fase de la Administración Financiera
D S I = Documento del Sistema de Informaciones

CUADRO Nº 2

ADMINISTRACION DEL ESTADO Y SISTEMA DE INFORMACIONES



III. ADMINISTRACION FINANCIERA, SISTEMA DE INFORMACIONES E INFLACION.

i) Planteo del Problema.

En un proceso inflacionario, la Administración Financiera debe enfrentar el problema de manejar fondos de distinto poder adquisitivo, originado en la dinámica temporal ingresos-gastos, y la variación de la tasa inflacionaria.

En efecto, el Gobierno estima sus ingresos presupuestarios sobre la base de un nivel dado de actividad económica, y los asigna a los programas de gastos. El resultado se determina confrontando ambas variables. Estas estimaciones de gastos e ingresos, deben computar la variable precios, incorporando o no la tasa esperada de inflación. De cualquier manera, en épocas de inflación se produce el hecho de que el Estado gasta a los valores del momento y recauda según los valores vigentes al tiempo en que se producen los hechos imponibles, derivándose un retraso o pérdida de poder adquisitivo que se conoce como rezago fiscal.

Por su parte, el Sistema de Información Financiera usa normalmente como unidad de medida la moneda de curso legal de un país. Cada unidad monetaria supone un determinado poder adquisitivo. La inflación, al deteriorar éste, altera la función "unidad de cuenta" del dinero e impacta al sistema en la unidad cuantitativa de su lenguaje. En esta situación, la imagen transmitida por el sistema de información, la imagen transmitida por el sistema de información se distorsiona, originando una característica patológica de los sistemas de información conocida como "aberración", discrepancia entre la imagen y el objeto que representa. La consecuencia inmediata es la errónea interpretación, que conduce a decisiones equivocadas.

Los documentos más utilizados entre los del sistema de Información Financiera son el Presupuesto y los Informes y Estados Contables, proporcionando el primero la información proyectiva, y los segundos un contenido preponderantemente histórico (hay Informes Contables que contienen proyecciones).

El desarrollo del proceso de Administración Financiera supone la posibilidad de comparar lo pautado con lo ejecutado, en consecuencia, la unidad de medida que se utilice para presupuestar debe ser homogénea, idéntica, a la que se aplique para registrar la evolución de su ejecución (contabilización).

Por otra parte, dado que el Presupuesto y su ejecución "actúan" no en un momento del tiempo sino a lo largo de un eje temporal, es evidente que la misma unidad de medida debería ser usada en toda momento del transcurso del lapso.

Por lo tanto, en un horizonte temporal, el Contador que actúa registrando los hechos en tiempo real y/o ex post, y el responsable del presupuesto que debe anticiparse a ellos actuando ex ante, en un proceso inflacionario se enfrentan con la circunstancia de que su unidad de medición -el dinero- no se mantiene inmutable, altera su valor, colocándolos ante las alternativas de:

- cuantificar el objeto de su información con una unidad de medida que se altera permanentemente:

— encontrar un método que, razonablemente, devuelva estabilidad a su elemento de medición.

Si opta por la primera, queda atrapado en la traducción de situaciones que se suceden en el tiempo, utilizando un patrón variable.

El problema no fue explicitado, ecuacionado y planteadas diversas soluciones, sino a través de un largo proceso que aún continúa. Dadas nuestras realidades económicas, los estudiosos de nuestros países desempeñaron importante papel en los intentos de solución de esta problemática.

ii) En las Empresas Privadas.

Las empresas privadas, inmersas en un contexto inflacionario, descubren casi brutalmente que deberán estar capacitadas para evaluar los efectos que la inflación les provoca, y diseñar estrategias y cursos de acción tendientes a aprovechar la inflación o, por lo menos, minimizar sus consecuencias negativas sobre el patrimonio y la rentabilidad. Una empresa determinada no está capacitada para influir sobre las características del proceso inflacionario en la que se ve inmersa, el fenómeno es una variable no controlable del contexto, en consecuencia sólo le resta presuponer el comportamiento de aquella, y diseñar su mejor adaptación.

1) Abordaje Contable.

Si el sistema contable de la empresa no se ajusta a la realidad inflacionaria, se producen las siguientes consecuencias:

- El Estado de Situación expone un patrimonio que es la sumatoria de magnitudes heterogéneas.
- En el Estado de Resultados, ventas y costos se miden en moneda de distinto poder adquisitivo, determinando la sobrevaluación de ganancias o el ocultamiento de pérdidas.
- No se explicita en los resultados de la gestión, el emergente de la exposición a la inflación, ya que hay rubros del Estado de Situación —los monetarios activos y pasivos— que generan pérdidas y ganancias, respectivamente.
- Como los datos de los Estados Contables son equívocos, también será errónea la interpretación de la situación económica, patrimonial y financiera de la empresa.

Estas anomalías del sistema contable, pueden conducir a decisiones tales como:

- Distribuir ganancias inexistentes, descapitalizando la empresa.
- Liquidar impuestos sobre ganancias ficticias, erosionando el patrimonio.
- Calificar como positiva a la dirección de la empresa, cuando en realidad tiene signo contrario.
- Permitir la colocación de fondos por parte de terceros inversores, que se orientan sobre información errónea.
- Intuir, mediante una apreciación de excesiva prudencia, que las ganancias explicitadas contablemente son ficticias, y disponer su total capitalización.

La concientización que directivos de empresas y profesionales contables experimentan respecto a las características del problema, condujeron a la búsqueda de soluciones contables que adoptaron diversas formas:

- Convertir los Estados Contables a una moneda extranjera fuerte, generalmente el dólar.
- Corregir la valuación de las partidas de los Estados Contables, que se suponen más afectadas por la inflación (bienes de uso, depreciaciones, costos de productos vendidos, etc.).
- Ajustar todas las partidas (integral). En realidad, es la que enfoca en forma coherente el problema de la alteración en la unidad de medida.

Es decir que podríamos agrupar las soluciones intentadas en Ajustes Parciales y Ajuste Integral.

Entre los Ajustes Parciales podemos comentar:

- a) Reservas de protección a la inflación.

Partiendo del supuesto que las ganancias están sobreestimadas (por subvaluación de depreciaciones y costo de productos vendidos) se trata de minimizar la posible distribución de ganancias, separando de éstas una fracción que se acumula en una cuenta de reserva para la reposición de activos. Con este método se corrigen los resultados pero no se ajusta la valuación de las partidas.

- b) Depreciación a valor corriente.

Este método consiste en cargar a resultados el cálculo de una depreciación sobre valores de reposición de los bienes de uso, y no sobre los históricos. No se modifican valuaciones.

- c) Costos de productos vendidos por el método U.E.P.S.

Se imputa a los resultados el producto vendido valorizado a precios de las últimas unidades ingresadas. Las existencias quedan valuadas a los precios más antiguos y tampoco se ajustan las partidas del Estado de Situación.

- d) Valuación a costo de reposición.

Este sistema de registro adopta como criterio de valuación los costos actuales de reposición en lugar de los históricos. Esto hace que en el Estado de Situación, el activo fijo y las existencias aparezcan a los valores corrientes de reposición. Desde el punto de vista práctico, la determinación de los valores corrientes ofrece diversas dificultades. Este método presenta la deficiencia de suponer que la aplicación de valores corrientes corrige las variaciones en la unidad de medida.

- e) Reexpresar los Estados Contables en una moneda extranjera estable.

En este método se convierten todas las partidas a una moneda extranjera fuerte, con preferencia el dólar. El BID exigía la presentación de la información financiera referente al organismo prestatario, en dólares americanos (Formulario AF-300). El problema es que las monedas extranjeras también sufren deterioro y en muchas ocasiones las paridades no reflejan las tendencias del mercado.

En general, se puede decir que los métodos de ajustes parciales, no constituyen una solución satisfactoria, por cuanto no abordan el problema en todos sus aspectos, sino de manera puntual.

Aparece entonces el método de ajuste integral, único mecanismo que permite trabajar con una unidad monetaria homogénea. Fowler Newton(3) puntualiza que de acuerdo con una investigación histórica efectuada por Paul Rosenfield A history of inflation accounting, The Journal of Accountancy, setiembre 1981) el primer trabajo sobre este método fue el de Henry W. Sweeney (Stabilized accounting, Harper x Bros, New York 1936). Por otra parte, en Estados Unidos importantes aportes doctrinarios son dos trabajos publicados por el American Institute of Certified Public Accountants en 1963 y 1969.

La denominación del método informa sobre lo que el mismo procura, es decir la corrección de todas las distorsiones que el proceso inflacionario ocasiona en los Estados Contables, ya sea en cuanto valuación, resultados y exposición.

La metodología se articula en los siguientes pasos:

- Clasificación de activos y pasivos en monetarios y no monetarios.
- Ajuste de los rubros patrimoniales no monetarios y los del Estado de Resultados (en función a un índice).
- La pérdida o utilidad resultante del ajuste, imputarla a los resultados del período.
- A la conclusión del primer ejercicio objeto de ajuste, debe corregirse el Estado de Situación Inicial. El resultado positivo o negativo de esta corrección se carga a Resultados Acumulados y no a los del período.

En esta forma se abordan todos los aspectos contables afectados por la inflación:

- Se ajusta la *valuación* de las partidas.
- Se *expone* el *resultado* atribuible al impacto sobre la empresa del proceso de deterioro monetario (REI. Resultado por Exposición a la Inflación).

En Argentina, existen diversos antecedentes normativos en la materia, elaborados sobre la base de las recomendaciones doctrinarias. En el campo impositivo, la Ley 21.894 reconoció los efectos del proceso inflacionario sobre la tributación(4). En 1984 la Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas aprobó la Resolución Técnica N^o. 6 so-

(3) Contabilidad con Inflación. Enrique Fowler Newton. Ediciones de Contabilidad Moderna, 1985.

(4) Sobre esta materia, se recomienda la consulta del trabajo Inflación y Tributación. OEA. Programa del Sector Público, 1978, preparado por los entonces expertos de ese Programa, señores Hugo González Cano, Roque García Mullim, Juan C. Gómez Sabaini, Raúl A. Gochez y Angel Boccia.

bre "Estados Contables en Moneda Constante". En ese mismo año, el Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Capital Federal, Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur confirmó carácter de principio de contabilidad generalmente aceptado a la citada Resolución Técnica. Y también en 1984, la Inspección General de Justicia, por Resolución, establece la obligatoriedad para los entes societarios, de presentar sus estados contables ajustados por inflación.

2) Abordaje Presupuestario.

La empresa moderna ya ha internalizado la verdadera importancia de contar con un eficaz sistema presupuestario. Por ello le preocupa y busca soluciones para la problemática de su operación en un contexto inflacionario, que adiciona inconvenientes a las características propias del sistema en sí.

Domingo Messutti, en un trabajo de avanzada,⁽⁵⁾ abordó el tema con claridad y precisión. Señala que el fenómeno inflacionario desafía los principios presupuestarios, comenzando por puntualizar los argumentos que normalmente se esgrimen sobre la inaplicabilidad del sistema de presupuesto en economías con elevadas tasas de inflación, tales como:

- Al expresarse los objetivos en términos monetarios, sufren distorsiones.
- La inflación estimula ineficiencias.
- Al distorsionarse objetivos y estándares, el control carece de efectividad.
- Si se efectúan ajustes son contraproducentes, por cuanto no se hace sino reconocer la inestabilidad.

Indudablemente tales argumentos contienen algo de verdad. Messutti lo acepta pero suministra reflexiones, basadas en la teoría de la sana administración, para enfrentarlas. Sostiene que la falta de previsión en períodos de inflación puede tener un impacto negativo superior que en una época normal: que la preparación del presupuesto induce fuertemente a planear ordenadamente e incluso prever la tasa de inflación, y que el ejercicio adecuado del control administrativo, si bien más complejo en esta realidad, ayuda decisivamente en la oportuna adopción de medidas de adaptación.

Propone un esquema de ajustes, consistente en:

- Prever el impacto inflacionario para el período que se presupuesta.
- Revisar los planes a intervalos regulares.
- Reducir el mayor número posible de cifras a índices de base real, lo que permite actualizaciones porcentuales casi automáticas.

Messutti reconoce que un esquema de este tipo exige un costo adicional en tareas administrativas, pero esto, dice, es superado por las siguientes ventajas:

- El esfuerzo de coordinación que el presupuesto exige, permite apreciar permanentemente el impacto inflacionario sobre la empresa.
- Al contarse con estándares adecuadamente preparados, se pueden evaluar los efectos de la inflación sobre la estructura financiera y el flujo de fondos.

- Permite insistir respecto a la necesidad de mantener la eficiencia, combatiendo la laxitud que en ese sentido hacen nacer los períodos inflacionarios.

Por su parte, Guillermo Vinitzky(6), al desarrollar un sistema de presupuesto empresarial, también propone incorporar el factor tasa de inflación, recomendando su tratamiento como una variable aleatoria, ya que aquella presenta un comportamiento sólo susceptible de predeterminar probabilísticamente. O sea que debe tratarse como un ingrediente más de riesgo para la toma de decisiones.

Estos aportes doctrinarios en el campo de la Contabilidad y el Presupuesto de las unidades económicas del sector privado, revisten singular importancia como antecedentes para el abordaje del problema en la administración financiera del sector público, y consideramos que aportan valiosas y aprovechables enseñanzas.

iii) En el Sector Público

1) Determinación del área a considerar

Estructurado el sector público mediante dos ejes. Institucional y Espacial, tenemos:

<div style="display: inline-block; transform: rotate(-45deg);">Espacial</div> <div style="display: inline-block; transform: rotate(45deg);">Instituc.</div>	Administ. Central	Organism. Descentr.	Sistema de Seg. Social	Empresas Públicas
Nacional				
Estadual o Provincial		AREA CONSIDERADA		
Municipal				

Se entenderá por:

- Organismos Descentralizados, aquellos que asumen responsabilidades propias de la Administración Central, a las que se les ha otorgado una cierta autarquía administrativa, pero que reciben sus ingresos, básicamente a través del Presupuesto.

(5) Finanzas de Empresas. Domingo Messutti. Ediciones Macchi. Buenos Aires, 1964.

(6) Presupuesto con Inflación. Guillermo M. Vinitzky. Editorial Tesis. Buenos Aires, Argentina, 1982.

- b) **Empresas Públicas, organizaciones de propiedad exclusiva del Estado, o con participación mayoritaria de éste en su capital, que comercializan los bienes y/o servicios que producen, en un mercado, por un precio.**

Se considera que las soluciones formuladas y aplicadas en las empresas privadas, son perfectamente trasladables a las empresas públicas, con escasas adaptaciones. Se supone —aunque en muchos casos la realidad lo niega— que estas empresas cuentan con sistemas contables y presupuestarios acorde a su naturaleza, y no están obligadas a formular su presupuesto y llevar registros contables similares a los de la Administración Central y Organismos Descentralizados.

3) **Disyuntiva para la Administración Financiera**

Al abordar el sector público así acotado, se trata de procurar algunas soluciones razonables para los problemas que debe enfrentar en un proceso inflacionario. Estos problemas, en el último Seminario Nacional de Presupuestos de la República Argentina, celebrado en Buenos Aires del 27 al 29 de noviembre de 1985, fueron identificados por la Comisión N^{ro}. 1 que trató el tema “Metodología y Técnicas de Presupuestación y Ejecución de Presupuestos en Inflación”, señalando los siguientes en la Introducción de sus Conclusiones sobre “Efectos de la Inflación en el Presupuesto Público”.

- La variación en el nivel de precios afecta las estimaciones presupuestarias en la medida en que puede generar una ilusión monetaria. Esto se manifiesta tanto sobre el nivel presupuestario (gasto, ingreso) en términos reales, como en la relación entre recursos y erogaciones, lo cual puede llevar a una situación de déficit no programada. Como consecuencia de ello pueden verse afectados el cumplimiento de los objetivos y la eficiencia en los procesos productivos.
- La distorsión provocada por la inflación dificulta las comparaciones presupuestarias en el tiempo.
- La programación, la ejecución, los registros y el control presupuestarios se ven afectados por la inflación como por las variaciones de su ritmo.

El primero y tercero de los problemas señalados son de Administración Presupuestaria; el restante corresponde al Sistema de Información Financiera.

Las soluciones deben abordarse teniendo bien claro esta pertenencia, así como la evidente interrelación entre ambas cuestiones.

Evidentemente, los elementos del Sistema de Información Financiera —Programa Financiero, Presupuesto, Informes Contables— deben recurrir a métodos que les permita corregir la alteración que sufre su unidad de medida, a fin de mantener la homogeneidad y comparabilidad de sus cifras.

Este ajuste debe practicarse para gastos e ingresos, utilizando métodos similares, ya que no debe confundirse los inconvenientes que tiene el Estado para aplicar medidas que permitan mantener el poder adquisitivo de sus ingresos al nivel de sus necesidades de gastos, con las correcciones metodológicas en la unidad de medida de su sistema de Información Financiera, usados para permitir comparaciones consistentes, tales como:

- ingresos presupuestados y recaudados.
- ingresos y gastos presupuestados.

que necesariamente deben ser expresados en una unidad monetaria de igual poder adquisitivo.

Para la Administración Presupuestaria, al revestir el Presupuesto de Gastos el carácter de una "autorización para gastar", el ajuste monetario de sus cifras incrementa el nivel autorizado y, paralelamente, la necesidad de fondos para atenderlo.

Ante esta situación, se le presentan estas alternativas:

- a) No ajustar los gastos ni ingresos. La consecuencia es una caída en el nivel de prestación de servicios y/o en las inversiones.
- b) Practicar el ajuste presupuestario. Al mantener la autorización el nivel real del gasto y no reaccionar los ingresos al mismo ritmo (rezago fiscal) se produce:
 - si el presupuesto estaba equilibrado, la aparición de un déficit.
 - si existía un déficit, su incremento
 - si se presentaba un superávit, su reducción o desaparición.

En ambos casos, para tratar de esterilizar estas repercusiones, solo cabe la adopción de medidas tendientes a potencializar la eficacia y eficiencia del gasto público, incrementar la recaudación y minimizar el rezago fiscal.

3) Posibles soluciones

A) En la Administración Financiera

En una situación inflacionaria la Administración Financiera padece, obviamente, complicaciones adicionales a su problemática normal. Debe tenerse presente que el comportamiento que se defina, procura un manejo satisfactorio de la situación financiera ante una patología económica, que debe evitarse detonar o propagar y que, por el contrario, tendría que ser corregida metódica e insistentemente.

Para aquel propósito, se enuncian algunas orientaciones generales que podrían seguirse:

- Al formular el Presupuesto, computar la probable tasa de inflación. Debe analizarse cuidadosamente la conveniencia de la difusión de esta hipótesis inflacionaria, frente a la posibilidad de creación de expectativas inflacionarias.
- Expresar en cantidades físicas, dentro de lo posible, los diferentes programas, tanto en lo que hace a insumos, operaciones, productos y metas. Con esto se facilitan los ajustes ante la variación de los precios y puede cuantificarse en términos reales las variaciones en el nivel de actividad.
- Periodificar el Presupuesto dentro del ejercicio, buscando operar en lapsos de relativa estabilidad; la duración de estos períodos será determinada de acuerdo al ritmo inflacionario.
- Estos períodos pasarían a constituir la base de los intervalos de control y pautas de reprogramación.
- Atender la adecuación del Sistema Tributario, a fin de incorporarle correcciones aconsejables para evitar la erosión de las recaudaciones, producto de la inflación. Medidas típicas a adoptar a tal fin son:

- estrechamiento del lapso entre generación de la obligación y el cobro por parte del Estado. Donde fuere posible recurrir al régimen de anticipos.
- combate abierto a la evasión y desaliento a la morosidad mediante indexación de las deudas y elevadas tasas reales de interés.
- conversión de tributos específicos en ad-valorem y actualización de bases imponibles cuando están expresadas en montos fijos de dinero.

B) En el Sistema de Información Financiera

A fin de formular el Presupuesto computando la probable tasa de inflación, se presentan algunas alternativas metodológicas:

a) Formular el presupuesto en moneda constante, que a su vez puede asumir dos formas:

a.1) Formularlo en "moneda de apertura". Se entiende por tal, los precios vigentes en la fecha de formulación del presupuesto, o en el primer mes de su vigencia; en esta última alternativa, se podría estar introduciendo una hipótesis de inflación.

Para las expresiones, se aplicarán estos símbolos:

M_i = medición del presupuesto en moneda de apertura.

M_b = expresión del presupuesto en moneda de un año base.

M_c = presupuesto expresado en moneda corriente.

M_n = presupuesto expresado en moneda de cierre.

I_i = índice de precios en el momento de apertura.

I_n = índice de precios en un momento dado.

I_b = índice de precios año base.

Q_i = cantidad física presupuestada, que se considera invariable e igual a la ejecutada.

P_i = precios vigentes al momento de apertura.

P_n = precios vigentes en un momento dado.

P_b = precios años base.

E = ejecución a precios de un momento dado.

En consecuencia:

$$M_i = Q_j p_i = Q_1 p_1 + \dots + Q_{12} p_1$$

En un proceso inflacionario, el registro de la ejecución, reviste la siguiente forma:

$$E = Q_i p_n = Q_1 p_1 + Q_2 p_2 + \dots + Q_{12} p_{12}$$

La comparación se efectúa reexpresando el presupuesto en "moneda de cierre", es decir a precios vigentes a la época de confección del Estado de Ejecución.

La conversión es:

$$M_c = Q_i p_i \frac{I_n}{I_i}$$

Con lo que se logra homogeneizar las siguientes comparaciones:

$$M_c \leftrightarrow E$$

$$M_i \frac{I_n}{I_i} \leftrightarrow Q_i p_n$$

$$Q_i p_i \frac{I_n}{I_i} \leftrightarrow Q_i p_n$$

Debe puntualizarse que hay distintas propuestas en cuanto a la utilización de índices de precios, ya que se postula:

Elección:

- Precios implícitos
- Precios minoristas
- Precios mayoristas
- Construcción de un índice para el sector público.

Aplicación:

- un sólo índice para todas las partidas presupuestarias
- índices específicos para cada partida.

También difieren los métodos en cuanto al modo en que se efectuará la conversión:

- Redistribuir una Reserva constituida al momento de formular el Presupuesto, entre las diversas partidas. En este caso, si la Reserva es suficiente, el nivel global del gasto presupuestario se mantiene inalterable.

- Ampliar específicamente cada partida, con lo que el nivel global del presupuesto se eleva en el monto de la ampliación.
- a.2) Formular el presupuesto en moneda de un año base, convenientemente seleccionado.

Simbólicamente:

$$M_b = Q_i p_b = Q_1 p_b + Q_2 p_b + \dots + Q_{12} p_b,$$

El registro de la ejecución sigue siendo:

$$E = Q_i p_n = Q_1 p_1 + Q_2 p_2 + \dots + Q_{12} p_{12}$$

Para la comparación se transforma:

$$M_b = Q_i p_b \frac{I_n}{I_b}$$

Entonces:

$$M_b \leftrightarrow E$$

$$\frac{M_b I_n}{I_b} \leftrightarrow Q_i p_i$$

$$Q_i p_b \frac{I_n}{I_b} \leftrightarrow Q_i p_i$$

Este método —en sus dos versiones— presenta las siguientes ventajas:

- no se necesita manejar previsiones sobre el comportamiento futuro de los precios.
- la programación presupuestaria presenta una característica de exactitud, emergente de que las modificaciones presupuestarias obedecen a modificaciones de las cantidades físicas.

Entre los aspectos negativos podrían mencionarse:

- El trabajo administrativo de ajuste —reexpresión del presupuesto para posibilitar su comparación con la ejecución— es cuantioso y requiere un apreciable esfuerzo de coordinación que abarca definiciones sobre si se practicará en forma centralizada o descentralizada, distribuyendo una reserva previamente constituida como “amortiguador” o ampliando específicamente cada partida.
- El “lenguaje” de moneda año base podría generar “ruido semántico” en la comunicación con el Congreso, y consecuentemente dificultades políticas para la autorización de ampliaciones en caso de necesidad real.

- b) Formular el Presupuesto en "pesos corrientes". Se entiende por tales a los que representan los precios que regirán durante el período que se presupuesta.

En símbolos:

$$M_c = Q_i p_n = Q_1 p_1 + Q_2 p_2 + \dots + Q_{12} p_{12}$$

La determinación de p_n y, consecuentemente, p_1, p_2, p_{12} lleva implícita la introducción de una hipótesis de inflación.

La ejecución es:

$$E = Q_i p_n = Q_1 p_1 + Q_2 p_2 + \dots + Q_{12} p_{12}$$

Lo que podría significar que, si la hipótesis inflacionaria se verifica en la realidad, no es necesario realizar ajustes. Caso contrario, la mecánica del ajuste del Presupuesto es similar a los casos precedentes, o sea:

$$(\text{Precios presupuestados}) \left(\frac{\text{Indice de Precios efectivo}}{\text{Indice de Precios presupuestado}} \right)$$

A favor de este método podría arguirse que permite una comunicación más fácil con el Parlamento. De confirmarse la hipótesis inflacionaria, se minimiza el trabajo administrativo de control, ya que no son necesarios los ajustes.

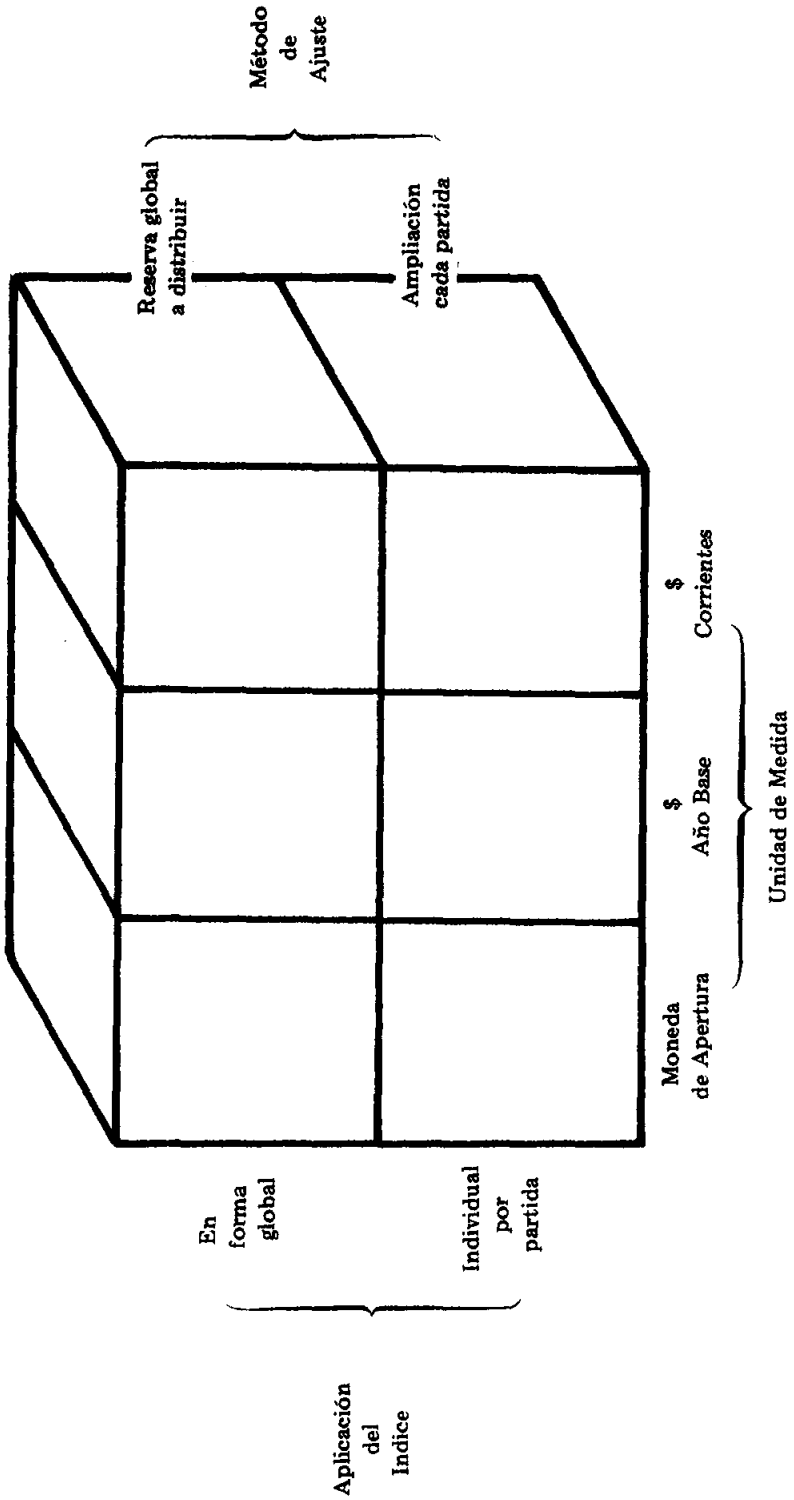
Entre sus inconvenientes, cabe señalar la dificultad para estimar con exactitud la evolución futura de los precios, sobre todo en condiciones de elevada tasa de inflación y cambio en los precios relativos.

En resumen, se puede decir que ante la realidad de un proceso inflacionario se conviene en que al administrar el Presupuesto del Sector Público no se puede ignorar tal situación y, por lo tanto, se aconsejan diversas alternativas metodológicas para afrontarla.

Estas alternativas surgen de la combinación de los siguientes criterios:

- Unidad de medida usada en la formulación del Presupuesto.
 - Moneda de apertura.
 - Unidades monetarias de un año base
 - Unidades monetarias corrientes
- Aplicación del Índice de Precios seleccionado.
 - En forma global
 - Particular según naturaleza partidas
- Método de Ajuste
 - Al formular el Presupuesto se constituye una Reserva que luego es usada para ampliar las partidas.
 - La ampliación se efectúa directamente a cada partida sobre la base de el incremento en el nivel del gasto presupuestado.

Estas combinaciones podrían graficarse:



ANEXO I

UNA PROPUESTA PRELIMINAR

i) Condicionantes

La presente propuesta tiene como propósito presentar algunas ideas destinadas, más que a adoptar soluciones definitivas, a despertar la inquietud de los estudiosos en relación a un tema que nos parece de la mayor importancia, esto es, la adecuación de los mecanismos financieros utilizados para articular el equilibrio entre el Poder Legislativo y Ejecutivo, a concepciones doctrinarias e instrumentos de mayor actualidad.

La convicción sobre esta necesidad se origina en la experiencia concreta de aplicación de diferentes técnicas en la formulación, ejecución y control del Presupuesto Público (por Programa, por Funciones, Base Cero, etc.) que significando un verdadero progreso en esta materia, no han conseguido superar sin embargo restricciones derivadas de una concepción limitada del papel que le compete al Presupuesto en el Sector Público y en el Sistema Económico, abordado más como un instrumento administrativo, que como herramienta utilizada en la implementación de la Política Fiscal.

Entendemos que ambas dimensiones son de, por lo menos, idéntica importancia y en consecuencia cabe la necesidad de buscar mecanismos idóneos para conseguir que cada Poder aborde el tratamiento del Presupuesto, privilegiando los aspectos que mejor quedan comprendidos en la órbita de su competencia. En tal sentido se entiende que la mayor preocupación del Poder Legislativo debe orientarse a aspectos sustanciales de la política Fiscal a aplicar, en tanto que le corresponde al Poder Ejecutivo atender, paralelamente, lo concerniente a personal, adquisiciones, etc. ya que es el responsable de llevar adelante los Programas.

El trabajo presentado sobre Administración Financiera del Estado e Inflación, provocó durante su preparación nuevas reflexiones sobre la presente propuesta, que es preliminar, por cuanto no se ha avanzado en precisiones de diferente tipo que se entienden necesarias. No obstante, nos permitimos presentarlo por cuanto aún como "producto en proceso" permitirá recoger valiosas opiniones sobre el acierto o no de la inquietud.

En primer lugar, establecemos algunas condiciones que lo enmarcan:

- a) El mecanismo de equilibrio entre Poder Ejecutivo y Legislativo a través de un Control Presupuestario con las actuales características, se trazó para realidades de épocas pasadas, que en estos tiempos se han transformado completamente, y por ende se precisa una actualización de la herramienta.
- b) Se hace necesario contar con instrumentos diferentes para propósitos diferentes, ya que en la procura de cada propósito se adoptan decisio-

nes de distinta naturaleza que, naturalmente, se sustentan en información que difiere en su sustancia y estructura. En relación al tema de este trabajo distinguiremos dos propósitos:

- Control Parlamentario
- Dirección Ejecutiva.

El Control Parlamentario se refiere al mecanismo institucional de equilibrio que, en general, las normas jurídicas se preocupan de establecer entre Poder Ejecutivo y Legislativo. Este mecanismo opera mediante un Proyecto de Presupuesto que el Poder Ejecutivo somete al Legislativo, y que éste discute y aprueba —muchas veces con modificaciones— entregándolo como mandato al Poder Ejecutivo. Se establece una relación jurídica entre mandante —Poder Legislativo— y mandatario —Poder Ejecutivo—, por lo cual éste debe cumplir su gestión dentro de los límites cualitativos y cuantitativos fijados en el mandato y, a su término, rendir cuenta.

La Dirección Ejecutiva hace a la gerencia, manejo, del propio Poder Ejecutivo, es la administración intra sistema, que debe funcionar convenientemente para el mejor cumplimiento del mandato. Es el Proceso Administrativo, con sus fases de Planificación, Ejecución y Control, operando en la conducción de los organismos públicos hacia los objetivos prefijados.

Atendiendo a estos condicionantes, y en función a los propósitos indicados, se propugna la utilización de los siguientes instrumentos:

- Programa Fiscal Anual.
- Presupuesto Público.

ii) Programa Fiscal Anual

Se estructuraría con el propósito de Control Parlamentario y constaría de tres partes componentes:

- Estrategia, Política y Objetivos.
- Programas y Proyectos.
- Indicadores económico-financieros.

El capítulo de Estrategia, Políticas y Objetivos sirve para que el Poder Ejecutivo explicita ante el Legislativo su Estrategia Fiscal y las Políticas condicionantes. Orientación de la inversión, políticas sectoriales, de salarios, razón tributaria, manejo del endeudamiento, etc. deberían ser planteadas claramente.

En el capítulo de Programas y Proyectos, se identificarían y armonizarían las acciones concretas que se adelantarán para la consecución de los objetivos planteados. En la medida de lo posible, se debe cuantificar en términos físicos los insumos necesarios y resultados esperados. Para programas y proyectos de real envergadura, se acompañarán antecedentes de los estudios de costo-beneficio o costo-efectividad.

Los dos primeros capítulos hacen al control cualitativo que el Congreso ejerce sobre el Ejecutivo. El tercero, se ocupa de los límites cuantitativos, que se fijan utilizando Indicadores Económico-Financieros, tales como:

- límite del gasto público (% de incremento, % sobre Valor Bruto de la Producción, % sobre PBI, etc.)
- estructura porcentual del gasto
- nivel y estructura de la inversión pública
- razón tributaria
- nivel de endeudamiento público (interno y externo)
- límite al financiamiento por el Banco Central
- etc.

Estos indicadores podrían plantearse contemplando una franja de tolerancia que quite rigidez al modelo sin otorgarle discrecionalidad.

Obviamente, la propuesta que el Poder Administrador eleve al Congreso, debe ser objeto de un profundo estudio en lo que se refiere a sus alcances económicos y factibilidad financiera.

El Control Parlamentario articulado de esta manera presenta señaladas ventajas:

- Se jeraquiza la función legislativa, orientándola a la discusión de los aspectos realmente relevantes de las Finanzas Públicas y Política Fiscal. Necesariamente se disminuye el énfasis que tradicionalmente colocan las Legislaturas en la discusión de partidas detalladas (personal, bienes, transferencias, etc.)
- El control, adquiere el carácter de sustancial, contribuyéndose decisivamente a disminuir la importancia de los aspectos formales, otorgándoles su real ubicación.
- El tema inflación se discute desde el enfoque activo del Presupuesto, y no a través de las repercusiones que en él provoca (papel pasivo). Se elimina el problema de explicitar una hipótesis inflacionaria.
- Se elimina la necesidad de detallados registros contables orientados por criterios que contemplan básicamente el preparar información que evite el incurrir en exceso sobre los límites minuciosos de gastos. Estos registros contables podrían entonces responder más acabadamente a las necesidades de información para Dirección Ejecutiva.
- Las Contralorías Generales o Tribunales de Cuenta, intervienen para revisar los aspectos que hacen a la estricta observancia de las normas jurídicas en vigor, y practicar auditorías de conformidad con principios y técnicas generalmente aceptadas - que aseguren la "confiabilidad" de las cifras.

El método de relación inter Poderes que, en lo que hace al control se plantea, no dejaría de presentar algunos inconvenientes, que deben señalarse:

- Al tratarse de una innovación bastante profunda vinculada a un mecanismo de largo arraigo y tradición, podría generar rechazos emotivos que obstaculicen una consideración objetiva de su factibilidad y utilidad.
- El Poder Ejecutivo podría llegar a perder capacidad de maniobra.
- Al cambiarse las "bases de discusión", muchos legisladores podrían experimentar un "desplazamiento tecnológico", lo que automáticamente los convertiría en opositores al cambio.

iii) Presupuesto Público (para Dirección Ejecutiva)

En el modelo, el Presupuesto adquiere preponderantemente el carácter de instrumento de Dirección Ejecutiva.

Esta cualidad significa que el Presupuesto deja de ser un listado de autorizaciones de gastos, y pasa a ser formulado en términos de costos (o sea según recursos a insumir y no a comprar) con lo cual se allana el camino a los análisis de eficiencia.

Adaptando adecuadamente el modelo —ya suficientemente probado por el sector privado— podría hablarse de un Sistema Presupuestario (en lugar de un Presupuesto) el que se compondría de:

- Presupuesto de Inversiones.
- Presupuesto Económico.
- Presupuesto de Tesorería.
- Presupuesto Programático.

El Presupuesto de Inversiones es la precisión en el corto plazo del Programa de Inversiones a largo y mediano plazo. Contiene los Proyectos de Inversión a desarrollarse en el año. Se subdividirá en Construcciones y Adquisiciones de Bienes Preexistentes.

El Presupuesto Económico, es el Cuadro o Esquema de Ahorro-Inversión Projectado. Su preparación significa la formulación de otros Presupuestos, tales como:

- de Ingresos (Tributarios y No)
- de Adquisiciones de Bienes de Consumo
- de Servicio de la Deuda
- etc..

El Presupuesto de Inversiones y el Económico se formulan con el criterio de lo devengado. Pero su ejecución repercute en la caja fiscal que también será impactada por derechos y obligaciones de ejercicios anteriores. Por ello también es necesario un Presupuesto de Tesorería, trabajado con criterio de lo percibido.

Por último, el Presupuesto Programático significa la estructuración presupuestaria según los programas de acción definidos, y es la base para la asignación de responsabilidades por los resultados programáticos, sectoriales e institucionales.

Debe destacarse que, al tratarse de un sistema los presupuestos (elementos componentes) deben estar íntimamente vinculados e integrados.

El sistema presupuestario constituye la "base de datos" que alimenta el proyecto de Programa Fiscal Anual que el Ejecutivo presenta al Congreso, en los Capítulos de Programas y Proyectos, e Indicadores Económicos.

Como se trata de un instrumento de manejo interno al P.E su publicación no procede y, por lo tanto, si se lo formula con una hipótesis de inflación no se contribuye a la formación de expectativas inflacionarias.

El Presupuesto es, en definitiva el producto de dos vectores: $G = \text{Programas}$, y $P = \text{Precios}$.

Si simbolizamos:

$B = \text{Presupuesto}$

$G = G_1, G_2, G_3 = \text{Programas}$

$P_n = (p_1, p_2, p_3) =$ Precios presupuestados

$N = (n_1, n_2, n_3) =$ Cantidad de insumos

$I_n =$ Índice de precios usado en la formulación

$E =$ Presupuesto Ejecutado

$G_1^e = G_2^e, G_3^e =$ Programas ejecutados

$p_n^e = (p_1^e, p_2^e, p_3^e) =$ Precios vigentes durante la ejecución

$I_n + 1 =$ Índice de precios al momento de la ejecución.

G_1, G_2 y G_3 es el conjunto de Programas y Proyectos enviados al Congreso, expresados en términos físicos, aún cuando en su evaluación previa respecto a su factibilidad, se trabajó traduciéndolos sus insumos N a términos monetarios, con el vector P .

Durante un proceso inflacionario, el control intra Poder Ejecutivo debe dirigirse básicamente al cumplimiento del vector G (realizaciones e insumos físicos) naturalmente sin descuidar la implicancia financiera. Se considera como más práctico, formular el Presupuesto con una hipótesis de inflación.

El Presupuesto lo definimos, entonces:

$$G_1 = P_n \times N_1 (p_1 n_{11} + p_2 n_{21} + p_3 n_{31})$$

$$G_2 = p_n \times N_2 + (p_1 n_{12} + p_2 n_{22} + p_3 n_{32})$$

$$G_3 = p_n \times N_3 + (p_1 n_{13} + p_2 n_{23} + p_3 n_{33})$$

$$B = G_1 + G_2 + G_3$$

p_1, p_2, p_3 , reflejan los índices de precios mensuales estimados.

La ejecución nos da:

$$G_1^e = p_n^e \times N_1 = (p_1^e n_{11} + p_2^e n_{21} + p_3^e n_{31})$$

$$G_2^e = p_n^e \times N_2 = (p_1^e n_{12} + p_2^e n_{22} + p_3^e n_{32})$$

$$G_3^e = p_n^e \times N_3 = (p_1^e n_{13} + p_2^e n_{23} + p_3^e n_{33})$$

$$E = G_1^e + G_2^e + G_3^e$$

La comparación se realizaría deflactando la ejecución

$$B \leftrightarrow E$$

$$G_1 + G_2 + G_3 \leftrightarrow G_1^e + G_2^e + G_3^e$$

$$G_1 + G_2 + G_3 \leftrightarrow \rightarrow G_1^e \frac{I_n}{I_{n+1}} + G_2^e \frac{I_n}{I_{n+1}} + G_3^e \frac{I_n}{I_{n+1}}$$

Al trabajar deflactando la ejecución permite una comparación adecuada y, muy importante, el análisis y reprogramación de los saldos no utilizados mediante la simultánea ponderación de la futura tasa de inflación y el ritmo de las recaudaciones. Permite, además, presentar Estados de Ejecución de Ingresos y Gastos, homogeneizados en la unidad de cuenta que se utilizó al formular el presupuesto, facilitando comparación y comprensión.

ANEXO II

EXPERIENCIA EN ARGENTINA (NIVEL NACIONAL)

El caso argentino presenta dos características que provocan un decisivo aumento en el nivel de complejidad:

- elevada tasa de inflación mensual
- retraso en la preparación y promulgación del Presupuesto, que se aprueba muy avanzado el año.

Estas situaciones provocaban tremenda dificultad para determinar la probable tasa de inflación a ser incluida en el Presupuesto como hipótesis inflacionaria y, como consecuencia de los desvíos originados en tal dificultad, la pesada tarea adicional de ajustes.

El método tradicional de confección del presupuesto en el ámbito nacional, ha sido el de utilizar para la primera fase de su elaboración valores monetarios conocidos, es decir precios, salarios, tipos de cambio y tarifas de un momento cercano y anterior a la fecha de elaboración. Producidos los estudios y compatibilizando con el esquema global que el Poder Ejecutivo estima adecuado, se ajustan esos valores proyectándolos con la inflación promedio esperada para el año que se presupuesta. En este caso la experiencia ha sido de que las expectativas fueron superadas por la realidad y, en consecuencia, debieron ajustarse durante el ejercicio los créditos presupuestarios.

La otra experiencia en Argentina ha sido la de formular el Presupuesto con los precios vigentes a ese momento (sin hipótesis inflacionaria). Esto originó problemas de control presupuestario, controversias sobre las fórmulas a aplicar en los ajustes y elevado volumen de trabajo contable para registrar los ajustes. La ventaja estuvo en la simplificación de la formulación.

La larga historia de inflación que registra el país, generó vivencias y exigencias a la Administración del Sector Público, que sistematizadas en alguna forma, determinaron la presentación por la Secretaría de Hacienda, al X Seminario Interamericano de Presupuesto, realizado en México —mayo 1981— del trabajo "La programación presupuestaria en la República Argentina". El trabajo plantea una metodología que esquemáticamente consiste en lo siguiente:

- El presupuesto inicial se elabora con hipótesis de precios correspondientes al primer cuatrimestre.
- Se realizan ajustes por cuatrimestre (mes de mayo y setiembre).
- En el primer ajuste se corrigen los eventuales desvíos de la proyección original y se ajustan también los niveles de crédito correspondientes a los créditos presupuestarios para el segundo y tercer cuatrimestre por el incremento estimado de precios y salarios para el segundo cuatrimestre.
- En el segundo ajuste (mes de setiembre) se corrigen desvíos de las estimaciones del cuatrimestre anterior y se proyectan los refuerzos crediticios al presupuesto del último cuatrimestre, según aumento estimado de precios promedio y salarios para ese cuatrimestre. Este será el último ajuste, independiente de eventuales diferencias al finalizar el ejercicio, por imposibilidad material de efectuar otro ajuste en un término que permitiera su utilización.
- Se especifican también los índices seleccionados para efectuar los ajustes de distintos tipos de gastos.
Para los recursos (ingresos) se propone un procedimiento similar al postulado para los gastos, y se indican los índices a utilizar.
- El procedimiento propuesto respetaba los ordenamientos legales y administrativos vigentes en el país.

La metodología no prosperó en la práctica por cuanto el comportamiento de los ingresos no sigue automáticamente a la inflación (rezago fiscal), por lo que al ajustarse los gastos al ritmo de aquella, la variable de ajuste era el Uso del Crédito o la monetización del déficit por el Banco Central.

Se anexa un cuadro resumen, preparado por la Secretaría de Hacienda, donde se precisan aspectos positivos y negativos de distintas alternativas manejadas para formular el Presupuesto de 1984, que reviste singular interés como evaluación conceptual de cada una de aquellas, desde el punto de vista legal, político y administrativo.

ALTERNATIVAS PARA FORMULACION DE PRESUPUESTO NACIONAL 1984

ALTERNATIVAS	ASPECTOS POSITIVOS	ASPECTOS NEGATIVOS
a) Precios de Junio	<ul style="list-style-type: none"> --- No se explicita la inflación del semestre. --- Se fija el nivel del gasto --- Se evita formulas de ajustes --- Sería aceptada por el Congreso Nacional. 	<ul style="list-style-type: none"> --- Si la inflación supera significativamente la esperada, esto tornaría necesario la modificación del presupuesto a través de la Intervención del Congreso Nacional. --- No reflejaría variaciones reales que estarían contempladas para el año y que no mostraría necesariamente el mes de Junio, como por ejemplo lo que se refiere al salario real.
b) Precios de un mes determinado con ajustes de fórmulas polinómicas para la Administración Nacional, Empresas y Provincias	<ul style="list-style-type: none"> --- Sería el método más correcto del ajuste teórico. 	<ul style="list-style-type: none"> Se necesita una fórmula para cada Organismo, Empresas y Provincias lo cual demoraría considerablemente la formulación del Presupuesto Nacional y de las Empresas y Provincias. --- Se prestaría a discusiones y contraversiones sobre la hechura de las fórmulas. --- Introduciría una innovación de déficit, aceptación por parte del Congreso Nacional. Crearía Incertidumbres en las finanzas provinciales en cuanto a los niveles de aportes a Provincias y lo mismo ocurriría en las Empresas. Ofrecerá por lo tanto resistencia a su aceptación por parte de las Jurisdicciones Provinciales. --- Genera problemas de control presupuestario.
c) Precios a un mes determinado una fórmula de corrección trimestral que resulta de la ponderación de los precios por el cociente de su recaudación real respecto de la esperada.	<ul style="list-style-type: none"> --- No se explicita la inflación --- Queda determinada la necesidad de financiamiento 	<ul style="list-style-type: none"> Produciría problemas de la confección de los presupuestos Provinciales. Generaría problemas de control presupuestario. --- Es probable una opinión adversa del Congreso Nacional.
d) Precios corrientes	<ul style="list-style-type: none"> --- No innovaría en las pretenciones tradicionales del Congreso por lo tanto sería aceptado. 	<ul style="list-style-type: none"> --- Explicita la tasa de inflación esperada para cada uno de los meses del año. Si aquella es superada por la real de manera notoria exigiría un envío al Congreso de una modificación.
e) Ajuste por índice automatico		<ul style="list-style-type: none"> --- Nivel de gasto que varlaría sin mediación del Congreso. --- Dejaría indeterminado el nivel de la necesidad de financiamiento. No sería aceptado por el Congreso Nacional.

BIBLIOGRAFIA

- Acuna Gustavo, Cohan Hugo, Jaque Rodrigo: *"Política del Gasto Público y Administración Presupuestataria frente a la crisis de endeudamiento externo"*. Secretaría Ejecutiva para Asuntos Económicos y Sociales. Departamento de Asuntos Económicos, Mayo 1984. Trabajo presentado al XII Interamericano e Ibérico de Presupuesto Público, Madrid, junio 1984.
- Acuna, Gustavo.: *"La Administración Financiera del Estado"*. Secretaría Ejecutiva para Asuntos Económicos y Sociales. Departamento de Asuntos Económicos, Mayo 1985.
- Atchabahian A. y Massier G.: *"Curso de Contabilidad Pública"*. Ediciones de Contabilidad Moderna S.A.I.C. Segunda Edición, 1985.
- Bertoletti, Mario E.: *"Empresa e Inflación"*. Ediciones de Contabilidad Moderna, 1972.
- Fowler Newton Enrique: *"Contabilidad con Inflación"*. Ediciones de Contabilidad Moderna. 1985.
- López Santizo, Horacio: *"Los Estados Contables como elemento de información interna en períodos inflacionarios"*. N.A.A. Boletín Nro. 9. Contabilidad Gerencial.
- Losoviz, Eduardo A.: *"Teoría de la Informática"*. Ediciones de Contabilidad Moderna S.A.I.C., 1984.
- Prenchand, A.: *"Government Budgeting and Expenditure Controls. Theory and Practice"*. International Monetary Fund. Washington D. C. 1983.

DEFICIT FISCAL, SU FINANCIAMIENTO E INFLACION

Raúl R. Terrasini, Rubén R. Torres, Laura I. Fuxman.

FUNCIONARIOS DEL BANCO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES *

Introducción

La inflación, sus causas, sus consecuencias, como así también las medidas a implementar para erradicarla o bien reducirla a tasas "aceptables" ocupa un lugar importante dentro del debate sobre los problemas y crisis de la economía argentina.

Dentro de este marco, al sector público y a sus cuentas se le otorga un lugar preponderante en las controversias que se originan en torno al tema señalado.

De esta forma, algunos enfoques teóricos identifican al déficit público como origen de la inflación, ya sea cuando el mismo se financia con emisión u otro tipo de deuda pública interna, dado que esta última también termina monetizándose.

Los cambios que se suscitaron en el sistema económico argentino, a partir de la segunda mitad de la década del '70, "obligan" a tratar el tema en cuestión dentro de un marco más amplio, dado que el sector público no solo está condicionado por una decisión política, sino que también se ve influido por una extensa gama de factores que inciden tanto en su aspecto cuantitativo (tamaño) como cualitativo (composición).

En consecuencia el objeto de este trabajo es presentar las transformaciones ocurridas y a partir de estas, enfatizar como las interdependencias entre los fenómenos económicos impiden establecer precisas distinciones entre causa y efecto una vez desatado el proceso inflacionario.

DEFICIT FISCAL, CUASIFISCAL DEL B.C.R.A., SECTOR PUBLICO Y CUENTAS NACIONALES

Una medición convencional, generalmente aceptada, define al déficit o superávit fiscal como un desequilibrio entre egresos e ingresos del sector público consolidado(1).

- (1) El sector público consolidado comprende: Administración Nacional conformada por: Administración Central, Cuentas Especiales y Organismos Descentralizados; Provincias y Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur; Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires; Empresas y Sociedades del Estado Nacional y Entes Binacionales; Sistema Nacional de Seguridad Social.

* Las opiniones vertidas en este documento son exclusiva responsabilidad de los autores.

Sin embargo esta medición del déficit fiscal, no incluye ciertos ingresos y egresos, que en nuestro país, adquieren relevancia en determinados períodos de tiempo, y que es necesario considerar a fin de reflejar la verdadera magnitud del desequilibrio fiscal.

Nos referimos al déficit cuasi-fiscal, que se lo define como la diferencia entre los ingresos netos del Banco Central por sus activos internos e internacionales y los egresos netos de la Cuenta Regulación Monetaria(2). Su magnitud depende básicamente de la tasa de encaje obligatorio sobre los depósitos en el sistema financiero, de la dimensión del déficit fiscal y de la proporción del mismo que se financie con emisión, del resultado del sector externo y de los redescuentos que se otorguen.

Es dable destacar que este resultado incluye ingresos y egresos pagados (caja) y devengados(3).

A partir del anterior concepto de déficit fiscal(*), definiremos el mismo a través de identidades contables con el propósito de clarificar, en una economía abierta, la relación del mismo con los agregados macroeconómicos de los sectores privado y externo. Estas relaciones son identidades porque incluyen valores realizados y no planeados. Por el momento no haremos distinción entre PBI e Ingreso Nacional aunque dicha diferencia explica la transformación en la última década de la economía argentina.

Tenemos que:

$$Y = C + I + G + (X - M) \quad (1)$$

donde: Y = ingreso
C = consumo
G = gastos del gobierno
X = exportaciones
M = importaciones
I = inversión privada

La identidad del ingreso nos dice que el producto se destina a consumo, inversión, absorción de bienes por el Estado y exportaciones netas.

Podemos expresar (1) en función de destacar el gasto agregado de los residentes o absorción interna:

$$E = C + I + G \quad (2)$$

sustituyendo (2) en (1):

$$Y = E + (X - M) \quad (3)$$

(*) No incluimos en este análisis el déficit cuasifiscal como así tampoco el impuesto inflacionario.

(2) Un análisis de los factores subyacentes en su expansión monetaria se desarrolla en el apéndice A.

(3) El concepto "devengado" es el que determina el resultado económico, al considerar las variaciones patrimoniales, sin contemplar si se han cobrado o pagado. Sin embargo, para el análisis del efecto monetario sobre las variables macroeconómicas, el concepto pertinente es el de "caja".

la cual significa que el ingreso es idéntico a la absorción interna más las exportaciones netas.

Podemos reescribir (3) con el propósito de identificar demandas sectoriales:

$$Y - E = (X - M) \quad (4)$$

Esta ecuación nos dice que las exportaciones netas son idénticas al exceso de ingreso sobre el gasto agregado de los residentes, lo cual implica que cuando el gasto es menor que el ingreso, se genera un exceso de exportaciones sobre importaciones equivalente.

Ampliaremos (1) deduciendo impuestos netos T (impuestos menos subsidios) y restando los egresos en concepto de transferencias internacionales (Z) en ambos lados de la identidad:

$$Y - Z - T = C + I + (G - T) + (X - Z - M) \quad (5)$$

donde el primer miembro de la identidad es la renta disponible por los residentes.

El ingreso privado disponible del país, se reduce ante un aumento de Z (transferencias al exterior).

Definimos el ahorro privado como el ingreso menos transferencias internacionales, menos impuestos, menos consumo:

$$S = Y - Z - T - C \quad (6)$$

reemplazando (6) en (5):

$$S = I + (G - T) + (X - M - Z) \quad (7)$$

$$(S - I) + (T - G) = (X - Z - M) \quad (8)$$

lo que expresa que el superávit de la cuenta corriente del balance de pagos es idéntico al exceso de ahorro privado sobre la inversión más el superávit presupuestario.

Reescribiendo (8):

$$(G - T) = (S - I) + (M + Z - X) \quad (9)$$

nos indica que un déficit público necesita financiarse con ahorro privado interno o con ahorro externo.

Si el gasto es mayor que el ingreso se están creando saldos deudores con el resto del mundo:

$$(I - S) + (G - T) = D \quad (10)$$

donde D representa el incremento del saldo deudor con el exterior.

Si suponemos que en el sector privado el ahorro iguala a la inversión, el déficit público necesariamente debe financiarse con ahorro externo. De (10) podemos deri-

var también que un déficit público y un déficit en cuenta corriente del balance de pagos debe Financiarse con ahorro interno o mayor endeudamiento.

A partir de estas identidades contables, desagregamos el análisis en aspectos reales y financieros, con el propósito de observar los cambios estructurales de la economía argentina, que se evidencian a través de la evolución de los déficits y superávits de los sectores económicos mencionados.

El exceso de ingreso sobre gastos reales de un sector, origina un superávit financiero en el mismo. La suma de éstos, considerando la totalidad de los sectores inter-actuantes, debe necesariamente sumar cero:

$$A_g + A_p + A_e = 0 \quad (11)$$

donde A_g , A_p y A_e representan inversión financiera neta en los sectores público, privado y externo respectivamente.

A su vez:

$$\begin{aligned} A_p &= S - T - Z_p - I_p \\ A_g &= T - G - I_g - Z_g \\ A_e &= M + Z - X \end{aligned} \quad (12)$$

donde: S = ahorro privado

Z_p y Z_g = pagos privado y público al exterior

I_p = inversión real privada

I_g = inversión real pública

lo que indica que un cambio en el déficit o superávit real dentro de cada sector debe igualar la variación, en sentido inverso en el monto de activos u obligaciones financieras mantenidos por el mismo y compensarse ésta por variaciones en otro o en el resto de los sectores. De (11) y (12), tenemos:

$$(S - T - Z_p - I_p) + (T - G - I_g - Z_g) + (M + Z - X) = 0 \quad (13)$$

expresando en términos de porcentaje con respecto al PBI:

$$(s - t - z_p - i_p) + (t - g - i_g - z_g) + (m + z - x) = 0 \quad (14)$$

donde: $z = z_g + z_p$

$i = i_g + i_p$

Cada uno de los términos refleja el comportamiento de los sectores reales privado, público y externo y, como contrapartida, su posición financiera en distintos períodos de tiempo mostrará parte de las transformaciones estructurales sufridas en la economía.

El cuadro I muestra los valores que toman *ae*, *ag*, *ap* y *z*.

El análisis comenzará dos décadas atrás con el objeto de resaltar los cambios y estilizar los hechos, que a partir de los últimos 10 años modifican los superávits financieros de cada sector.

Entre los años 1965/1974 el sector privado genera, en la mayoría de los años, superávit financiero suficiente para cubrir el déficit público. El valor medio de *ap* fue 4,1 y el de *ag* 3,8. En algunos años en que el sector privado no generó excedente suficiente para cubrir la brecha fiscal, el financiamiento exterior compensó ésta sin que las magnitudes absolutas fueran significativas, y los pagos a los factores del exterior, como proporción del PBI, nunca fuera superior al 1,5.

La tasa media de inflación fue, en el período, 30,5 y se produjeron declinaciones en la tasa de crecimiento de la economía pero no en el nivel de producto, y el ahorro interno y externo no constituyeron restricciones al desarrollo.

El año 1975 marca el punto final del modelo anterior de crecimiento, y es el origen de un período que se caracteriza por un deterioro de índole socioeconómico sin precedentes.

En ese año, el déficit fiscal representó el inusitado nivel del 15,4% del PBI. Las políticas de ajuste ortodoxo, implementadas por el gobierno militar entre los años 1976/1979 basadas principalmente en aumentos de impuestos, reducción del gasto público y la caída abrupta en el salario real, lo llevaron a sus tradicionales niveles que oscilan entre el 5% y 7% del PBI.

Entre los años 1976/78, el excedente financiero del sector privado es suficiente para cubrir la brecha financiera del sector público y genera un excedente que posibilita reducir la deuda externa, esto es, *ae* fue negativa en estos tres años.

En un intento por contener la tasa de inflación y haciendo un diagnóstico que pone énfasis en el rol de las expectativas, se inicia en diciembre de 1978 la etapa de pautas cambiarias y tarifarias, en un contexto de gran liquidez en el mercado internacional de capitales, con oferta y demanda de créditos muy elástica respecto a la tasa de interés, sin restricciones significativas al flujo de capitales externos y con libre mercado cambiario.

La prefijación del tipo de cambio por debajo de la inflación abarató el crédito externo y por arbitraje el crédito interno redundando en tasas reales de interés negativas que determinaron un acelerado incremento en el crédito al sector privado.

El mayor endeudamiento externo, se acumuló en concepto de reservas en el Banco Central dando origen a una expansión de base cuya tasa de crecimiento fue superior a la tasa de inflación, paralelamente la reducción en los encajes de efectivo mínimo potenció la liquidez de la economía.

A partir de 1980, otros factores comienzan a manifestarse. El balance comercial se convirtió en fuertemente deficitario, el aumento del gasto en importaciones, inducido por el retraso cambiario y en un contexto ya recesivo, se orientaba a la adquisición de bienes competitivos de la producción local. La desconfianza de que el esquema cambiario vigente podría mantenerse, impulsó a la compra de divisas por el sector privado. En 1980 se perdieron casi 2.700 millones de dólares en reservas, equivalentes al 35% del valor de las exportaciones de ese año. La deuda externa neta pasó de 6.500 millones de dólares a fines de 1978 a casi 20.000 al finalizar 1980. Aunque la situación ya era insostenible, la convicción oficial en el programa llevó al sector público a endeudarse para compensar la salida de capitales privados. La libertad del mercado de cambio se mantuvo hasta el conflicto de Malvinas abril de 1982. Los instrumentos usados para preservarlos fueron los seguros de cambio y las operaciones de pase, que implicó fuertes subsidios a los tomadores de crédito en el exterior.

Ya en 1980, los cambios en la estructura del déficit y superávit sectoriales se

manifiestan. En el sector privado el excedente financiero neto se ubica en el nivel más bajo del período analizado y, como resultado, el uso de financiamiento externo alcanzó el 5,5% del PBI, aunque el déficit fiscal estuvo en sus niveles normales.

En el año 1981, y a consecuencia de la crisis externa, originada en déficits comerciales y fugas de capitales la demanda de fondos de origen externo alcanzó 6.8% del PBI. En ese mismo año la fuerte devaluación realizada aumentó sustancialmente los pasivos en moneda extranjera. Las obligaciones externas privadas, mediante seguros de cambio, fueron paulatinamente estatizadas. De este modo aumentan los pagos a factores del exterior por parte del gobierno y disminuyen los del sector privado, en un contexto de alza en la tasa de interés internacional. La redistribución entre z_p y z_g explica parcialmente el déficit fiscal (z_p son 14,9% y 15,6% del PBI en 1982 y 1983 respectivamente), y la mejora sustancial en los excedentes financieros del sector privado (12,2% y 12,4% del PBI en esos años). Como consecuencia de este proceso, las divisas en poder de otros sectores son la contrapartida de la deuda del Estado. La inversión total, como proporción del PBI, que había promediado el 20% entre los años 1976/1978, cayó al 12,8% en 1984, como consecuencia del proceso de ajuste iniciado, y para posibilitar el pago creciente de los servicios de la deuda externa (z fue cercano al 9% del PBI en ese año). El endeudamiento del Estado agrega un rígido componente al gasto público, por la carga permanente de servicios que origina.

Una consecuencia de este caótico proceso es el significativo aumento de la fragilidad financiera del sector público, cuya evolución puede ser evaluada a través de un índice que relaciona las obligaciones financieras externas del mismo con sus ingresos corrientes como "proxy" al índice frecuentemente usado(1). Ver cuadro 2.

Como lo señalara Minsky (II), la fragilidad Financiera da una medida de la capacidad de absorber cierto tipo de shocks sin afectar sus canales normales de financiamiento.

Si desde esta perspectiva centramos el análisis en el sector público consolidado veremos que a partir del momento en que su deuda externa comienza a cobrar significatividad su posición financiera queda expuesta a dos tipos de shocks. Uno de origen externo, asociado a la posibilidad de ver limitado su crédito del exterior y al aumento de la tasa de interés internacional, y otro de origen interno, dado por la necesidad de ajustar el tipo de cambio ante una comprometida situación de balanza de pagos. Ver cuadro 3.

Estos fenómenos se evidenciaron a partir del año 1980. Por un lado el hasta entonces abundante flujo de capital de origen externo manifestó una severa contracción. La rígida política monetaria implementada por el gobierno norteamericano condujo a un incremento sin precedentes en las tasas de interés. Por último las serias dificultades de balanza de pagos indujeron sucesivas devaluaciones

En consecuencia, se vieron incrementados considerablemente los servicios de la deuda externa en términos de moneda doméstica, mientras que las posibilidades de refinanciamiento a través de nuevos préstamos se tornaban cada vez más exiguas.

(I) Se mide la Fragilidad Financiera a través de un cociente que relaciona servicios de la deuda y fondos autogenerados (ganancias antes de intereses y depreciación del activo fijo). Si la deuda se contrae para financiar algún concepto que no genere un flujo de fondos positivo superior al flujo de egresos necesarios para atender los servicios de la misma, aumentará la fragilidad financiera de la unidad deudora.

(II) MINSKY, H. P. (1975) "John Maynard Keynes"
(1975) "A theory of Systematic Fragility"

Por otra parte, el sector privado también endeudado con el exterior se vió imposibilitado de afrontar este shock, determinando que el sector público se hiciera cargo de una alta proporción de dicha deuda, lo cual deterioro aún mas su delicada posición financiera.

Ante esta situación, el Estado no tuvo otra opción que la de evitar la quiebra de un sistema productivo endeudado y un sistema financiero en crisis sin poder evaluar la forma en que afrontaría los compromisos futuros.

La contrapartida del endeudamiento, fue principalmente la fuga de capitales y el gasto improductivo en vez de la inversión necesaria para generar recursos suficientes para cubrir las exigencias crecientes

En este contexto resulta importante destacar que el gasto público se ve incrementado con un nuevo y significativo componente exógeno, de una considerable rigidez, y en el cual la diferencia entre servicios devengados y pagados se acumula a la dura regla del interes compuesto.

De este modo, el pago de los servicios de la deuda pública resta recursos al gasto público social y productivo, con sus consecuentes efectos sobre el nivel de bienestar de la comunidad

La alternativa de aumentar ingresos en la proporción necesaria para afrontar éstos pagos sin modificar significativamente otros componentes del gasto, ocasiona efectos redistributivos que más adelante analizaremos.

Cuadro N° 1
INVERSION FINANCIERA, PAGOS AL EXTERIOR Y TASAS
DE CRECIMIENTO DEL P.B.I.

<i>PERIODO</i>	<i>ae</i>	<i>-ag</i>	<i>ap</i>	<i>-z</i>	<i>tasa anual de crecimiento del PBI</i>
1965	-1,5	3,2	4,7	0,4	9,2
1966	-1,9	4,1	6,0	1,2	0,6
1967	-1,0	1,2	2,2	1,4	2,6
1968	0,0	1,4	1,4	1,4	4,3
1969	0,9	1,1	0,2	1,3	8,5
1970	0,9	1,8	1,1	1,1	5,4
1971	1,0	4,5	3,5	0,4	3,7
1972	0,9	5,6	4,7	1,3	1,9
1973	-1,4	7,5	8,9	1,5	3,4
1974	0,1	8,0	7,9	1,2	5,7
1975	2,5	15,4	12,9	1,2	-0,4
1976	-0,9	11,8	12,7	1,3	-0,4
1977	-1,8	5,1	6,9	1,3	6,3
1978	-1,6	6,8	8,4	1,7	-3,4
1979	1,8	6,1	4,3	1,9	6,6
1980	5,5	7,5	2,0	2,1	1,1
1981	6,8	13,3	6,5	5,5	-6,5
1982	2,7	14,9	12,2	7,2	-5,2
1983	3,2	15,6	12,4	8,2	3,3
1984	3,2	12,6	9,4	8,4*	2,5

1965/74**

4,5

1975/84**

0,5

* Estimado

** Tasa de crecimiento promedio

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Planificación y Secretaría de Hacienda.

Cuadro N° 2
FRAGILIDAD FINANCIERA DEL SECTOR PUBLICO POR
SU ENDEUDAMIENTO EXTERNO —en porcentaje—

<i>Período</i>	<i>f_{pe}</i>
1976	5,0
1977	4,3
1978	4,0
1979	7,6
1980	5,2
1981	21,0
1982	60,4
1983	39,9
1984	40,3
1985	36,0

f_{pe}: Fragilidad financiera del sector público por su endeudamiento externo.

$$f_{pe} = \frac{\text{servicio de la deuda externa pública (amort. + int.)}}{\text{recursos corrientes}}$$

Nota: Si el numerador incluye solamente intereses sobre el crédito externo, se refleja solo parcialmente la fragilidad Financiera del sector público, ya que en la metodología fiscal, a partir de 1979, se ha adoptado el criterio de descomponer los intereses, tanto sobre el crédito interno como externo, en dos partes; los intereses reales se incluyen en gastos corrientes, mientras que aquella parte que compensa la desvalorización monetaria se imputa como amortización de la deuda. Por otra parte, se debe considerar que en los cambios acentuados en este cociente, principalmente en los años 80/81/82 influyen las variaciones en el tipo de cambio real.

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda.

Cuadro N° 3
DEUDA EXTERNA PUBLICA Y TASAS DE INTERES INTERNACIONALES

<i>Fin de</i>	<i>Libor*</i>	<i>Prima Rate*</i>	<i>Deuda Externa Pública en miles de millones de u\$s corrientes</i>
1976	5,6	6,7	5,2
1977	6,0	6,8	6,0
1978	8,7	9,2	8,4
1979	12,0	12,6	10,0
1980	14,4	15,3	14,5
1981	16,5	18,7	20,0
1982	13,1	14,5	28,6
1983	9,6	10,7	33,2
1984	10,8	11,9	37,6
1985	8,6	9,9	39,5**

* Promedio Anual

** Estimado

Fuente: B.C.R.A.

EVOLUCION DE LAS CUENTAS FISCALES

El desarrollo de la sección anterior permitió observar la evolución del déficit del sector público, como así también, su relación económica con los sectores privados y externos en el período de referencia. Dicho comportamiento se corresponde con la transformación cuantitativa (tamaño) y cualitativa (composición) de sus componentes, y que identificaremos al analizar los distintos ítems de las cuentas fiscales de egresos y de recursos.

Erogaciones Corrientes y de Capital

En el transcurso del período 1970/1985 el ratio gastos totales/PBI(1) denota una tendencia creciente al pasar entre extremos del 33,61% al 40,07%. Desagregando las erogaciones en corrientes y de capital, las primeras exhiben un aumento del 52,8% en tanto que las segundas manifiestan una reducción del 9,4%, en ambos casos como porcentaje del PBI.

Consecuentemente, es en los gastos corrientes donde hay que focalizar la atención a efecto de precisar cuales fueron las causas que motivaron el comportamiento global señalado. Observando la composición del rubro en cuestión, se aprecia que los gastos en personal prácticamente mantienen en 1985, como porcentaje del PBI, el mismo nivel que en 1970 (11,88% y 11,77% respectivamente), aunque presentan oscilaciones en años intermedios debido a la variación del número de empleados y de las remuneraciones reales.

- (1) La relación porcentual del gasto público con el PBI vincula dos magnitudes heterogéneas, ya que el primero además de incluir el valor agregado sectorial, también comprende la compra de bienes y servicios. Si bien este hecho limita el alcance de las conclusiones que podría derivarse de este indicador, puede utilizarse para identificar una tendencia histórica.

El empleo total del sector público creció hasta 1977 (1.729.000 agentes), para luego demostrar una leve declinación (1.092.000 agentes en 1985), razón por la cual los ajustes en los salarios reales explican gran parte de las variaciones en este rubro.

Contrariamente a lo sucedido con los gastos en personal, las restantes erogaciones corrientes denotan avances significativos, destacando por su gravitación los intereses de la deuda y las transferencias corrientes y de capital.

La incidencia del endeudamiento, primero interno y luego externo, sobre las finanzas públicas comienza a manifestarse a mediados de la década del '70, adquiriendo rápidamente una singular importancia. En tal sentido, en 1982 el pago de intereses llegó a representar el 10,29% del PBI y aproximadamente el 70,0% de la necesidad de financiamiento, resultando incluso superior a los gastos de personal de ese ejercicio.

La política económica aplicada a partir de 1976 implicó que el sector público acudiera progresivamente al mercado en busca de fondos. Este proceso de endeudamiento se dio primero en el ámbito interno y luego también se recurrió al crédito externo. Como hemos visto, los ajustes efectuados posteriormente en respuesta a las crisis externa e interna, repercutió negativamente sobre las cuentas fiscales.

En efecto, para evitar que el sector privado absorba plenamente el costo de las devaluaciones, su deuda externa fue asumida progresivamente por el Estado, principalmente a través de los seguros de cambio, a la vez que el rescate de la deuda pública interna implicó sustituir intereses explícitos en esos bonos, por un pago más oneroso en concepto de compensación, a través de la CRM, por la reserva de depósitos exigibles, equivalentes al 100% de la expansión primaria que canceló la misma. También los subsidios encubiertos en líneas de redescuentos, con el objeto de refinanciar pasivos internos privados, implicaron un deterioro mayor de la posición fiscal.

Con respecto a las transferencias, el promedio de las erogaciones con estos fines pasó de representar 6,40% del PBI en el quinquenio 1970/1974, a ubicarse en el orden del 9,65% del PBI en el período 1981/1985. Este aumento se divide en incremento de prestaciones del Sistema Nacional de Previsión Social (alrededor del 40%) y de transferencias de la Administración Nacional y de las Provincias, en mayor parte destinadas a pasividades, subsidios a la enseñanza privada y apoyo a gobiernos municipales.

En lo atinente a los gastos de capital, si bien como se mencionó caen en relación al PBI entre 1970 y 1985, durante el subperíodo 1976/1979 alcanzaron a totalizar guarismos sin precedentes. La mayor inversión de esos años, que se concentró fundamentalmente en dos rubros —energía y defensa y seguridad— no se correspondió con una mayor productividad del sector.

Como consecuencia del desenvolvimiento descripto, la composición del gasto total experimentó modificaciones de importancia. En el lapso comprendido entre los años 1970 y 1973, la suma de los gastos en personal y de capital representaban, en promedio, el 60,8% de las erogaciones totales, mientras que en el período 1982/1985, dicha participación desciende al 42,7% merced al aumento de los demás gastos corrientes, entre los que ocupa un lugar significativo el pago de intereses externos.

Este cambio cualitativo del gasto, frente a su aumento global, pone de manifiesto las variables utilizadas en los intentos de ordenar las cuentas fiscales, debiendo señalarse que los actuales niveles alcanzados por las mismas, confieren escaso margen de maniobra para posteriores ajustes.

Debemos tener presente, que a las inflexibilidades originadas en gastos de inversión y personal, se adiciona un nuevo condicionante —servicios de la deuda externa— lo que agudiza aún más las características rigideces del gasto público.

Recursos Corrientes

Si bien los recursos corrientes como porcentaje del PBI aumentan entre 1970 y 1985 (26,3%), básicamente por la variación positiva exhibida en el último año (22,6%), presentan marcadas oscilaciones que frente al comentado comportamiento del gasto determinan una irregular cobertura del mismo. Atendiendo a la conformación de los ingresos, tanto los tributarios como los no tributarios, evidencian la tendencia apuntada, aunque los primeros manifiestan una mayor irregularidad.

De esta forma, dentro del período bajo análisis, los ingresos corrientes resultaron inferiores a las erogaciones del mismo carácter en 1973, 1975 y en el tramo 1981/1984; a su vez los años con ahorro corriente positivo arrojan niveles de varia-

ble magnitud. Respecto a la relación con los gastos totales, se observa un progresivo deterioro que se profundiza, al igual que en el caso anterior desde 1981, revirtiéndose parcialmente en el transcurso de 1985 debido al señalado avance de los recursos.

Los importantes aumentos del gasto registrados a partir de 1978 coincidieron con una mayor presión impositiva aunque exigua para solventar esas mayores erogaciones. Esta tendencia creciente de los recursos se agota en 1981 profundizando, en consecuencia, el deterioro de las cuentas fiscales ya que paralelamente a esta caída de los ingresos las erogaciones comienzan a alcanzar niveles sin precedentes.

Dada esta insuficiencia de recursos, la expansión del gasto comenzó a financiarse a través de una mayor emisión que acentuó el desequilibrio del sistema financiero, hecho que a su vez agravó la situación fiscal.

La utilización creciente del impuesto inflacionario, en un contexto caracterizado por un aumento en la velocidad de circulación del dinero obligó a expandir la oferta monetaria a tasas cada vez mayores dada la necesidad de cubrir la brecha entre ingresos y gastos, dinámica que erosionó aún más la recaudación dado que la aceleración de la inflación agudizó el problema derivado del desfase entre el devengamiento del pago del impuesto y la efectiva percepción por parte del fisco.

Por su parte, la caída del nivel de actividad significó una reducción en la base imponible de algunos impuestos, sumándose a este factor negativo la mayor evasión facilitada por las normas de procedimiento vigentes.

Junto con la evolución descrita también se destacan cambios en la estructura impositiva, observándose una menor participación relativa de los impuestos personales y directos y, por el contrario, una mayor contribución de los indirectos, siendo precisamente éstos los que inciden con mayor rapidez sobre los precios finales.

Tomando como referencia los tributos correspondientes a la Administración Nacional, puede apreciarse que el Impuesto al Valor Agregado y el correspondiente a los combustibles van adquiriendo una mayor preponderancia frente a la sensible disminución del Impuesto a las Ganancias. En 1970 el Impuesto al Valor Agregado y a los combustibles representaban el 15,3% y el 8,9% del total respectivamente, mientras que luego de la transformación mencionada llegan a totalizar en 1985 el 19,2% y el 22,6% en ese orden. Contrariamente, la incidencia del Impuesto a las Ganancias pasa del 17,5% al 3,9%. En consecuencia, se atenúa el peso de los tributos que gravan la riqueza y la renta, y la recaudación se torna más dependiente de los gravámenes sobre el consumo, generando un sistema impositivo muy regresivo.

Por su parte, durante 1970/1985 los impuestos al comercio exterior mantienen en promedio un nivel oscilante entre el 1,0% y el 2,0% del PBI, pero presentando en un tramo intermedio 1977/1981 una caída tanto con relación al PBI como en lo atinente a su contribución al total de ingresos en virtud de los cambios que involucró el proceso de apertura comercial.

Los precios y tarifas de las empresas públicas también estuvieron subordinados a la política económica mostrando de esta manera movimientos concomitantes con los lineamientos vigentes en cada oportunidad. La etapa de pautas cambiarias y tarifarias repercutió, lógicamente de forma negativa sobre estos ingresos. Posteriormente, como fuente alternativa de recursos frente a la crisis de las finanzas públicas que se desatara en 1981, se procedió a aumentar estos precios, lo cual agudizó las presiones inflacionarias generándose un efecto "no deseado" habida cuenta del comentado impacto que la mayor inflación ejerce sobre las cuentas del sector público.

Cuadro N° 4

RECURSOS CORRIENTES

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Recursos Corrientes como porcentaje del P.B.I.	31,40	28,01	26,28	27,10	30,49	24,01	27,68	32,46	36,29	34,36	35,59	34,71	32,03	31,88	32,35	39,65
Recursos Corrientes como porcentaje de Gastos Corrientes	125,00	113,35	111,64	99,56	101,16	78,00	104,53	132,27	117,67	111,88	103,34	88,21	81,29	81,39	86,27	103,31
Recursos Corrientes como porcentaje del Gasto Total	93,43	85,14	81,72	78,01	78,40	60,55	69,97	85,51	83,04	83,34	80,90	70,63	67,04	66,47	71,36	86,06

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda.

Cuadro N° 5

TRIBUTOS NACIONALES

Administración Nacional
Principales Impuestos como porcentaje del total

CONCEPTO	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
A) Valor Agregado	15,3	17,4	15,3	12,4	13,8	22,6	23,4	23,0	22,6	25,6	29,3	33,4	28,5	24,8	21,1	19,2
A los Combustibles	8,9	10,1	9,6	12,6	17,9	17,3	7,5	10,3	14,4	10,4	9,2	14,1	16,6	17,5	25,3	22,6
A las Ganancias	17,5	17,4	15,9	15,3	12,5	10,2	11,7	13,5	12,5	8,7	10,8	11,2	10,0	7,4	4,0	3,9
Comercio Exterior (Export. mas Import.)	14,3	16,2	22,0	18,8	14,4	14,6	20,5	9,3	6,3	7,9	9,8	11,2	11,3	16,7	14,4	20,4
TOTAL	56,0	61,1	62,8	59,1	58,6	64,7	63,1	56,1	55,8	52,6	59,1	69,9	66,4	66,4	64,8	66,1

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda.

Cuadro N° 6
REMUNERACIONES REALES EN LA ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL

Dec. 1428/78. Indices Bases 1981.1 = 100.

PERIDO	CATEGORIA			
	1 (Iniclat)	13 (Intermedia)	16 (Intermedia)	24 (máxima)
1973., 1*	144,9	244,4	202,0	108,7
2	147,7	238,4	195,7	103,8
3	169,4	253,5	205,6	106,1
4	160,6	240,3	194,9	100,5
1974. 1	159,2	238,2	193,2	99,6
2	171,0	240,3	194,9	100,5
3	168,3	230,4	186,9	96,4
4	169,9	221,7	179,4	92,8
1975. 1	164,2	203,0	163,2	82,5
2	208,9	267,6	208,9	95,9
3	180,1	250,1	193,0	84,5
4	123,2	171,1	132,0	57,8
1976. 1	124,2	153,5	116,1	48,2
2	86,3	96,7	73,2	30,4
3	85,3	95,5	72,3	30,0
4	73,6	82,5	62,4	25,9
1977. 1	69,1	80,2	79,0	76,0
2	74,5	82,3	77,6	74,7
3	65,6	73,3	69,2	67,4
4	71,1	64,1	60,5	59,2
1978. 1	80,9	76,4	75,7	72,8
2	80,9	78,1	77,1	74,9
3	83,4	79,9	79,0	77,0
4	78,4	75,5	75,1	73,3
1979. 1	83,4	80,7	79,6	77,7
2	84,7	80,7	80,3	78,3
3	82,2	79,0	78,2	76,3
4	86,0	82,5	81,6	79,5
1980. 1	94,2	92,3	91,9	90,7
2	95,9	95,4	95,3	94,9
3	98,4	98,4	98,4	98,4
4	97,0	97,0	97,0	97,0
1981. 1	100,0	100,0	100,0	100,0
2	92,6	92,6	92,6	92,6
3	91,0	91,0	91,0	91,0
4	89,6	89,6	89,6	89,6
1982. 1	71,6	71,6	71,6	71,6
2	62,6	62,6	62,6	62,6
3	72,6	64,2	60,5	56,2
4	105,7	84,9	74,8	74,4
1983. 1	94,0	74,1	63,3	62,3
2	104,4	72,9	65,4	64,8
3	116,8	100,5	74,7	70,4
4	126,2	113,2	84,9	73,8
1984. 1	127,9	110,9	81,8	65,7
2	122,3	105,9	78,1	62,7
3	129,3	104,0	76,7	61,6
4	119,7	103,7	77,0	57,2

* Marzo

Nota: Desde diciembre de 1983 incluye adicional Dec. 192/83, desde julio de 1984 adicional Dec. 2268 (18% y 23%), y en noviembre de 1984 suplemento Dec. 3513/84.

Cuadro No 7

COMPOSICION PORCENTUAL DE LOS GASTOS CORRIENTES

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
EROGACIONES TOTALES	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
PERSONAL	46,9	47,2	46,7	51,1	50,2	52,1	38,4	38,8	37,7	37,5	38,8	31,9	24,8	30,3	36,1	31,0
RS. Y SERV. NO PERS.	25,3	22,9	25,1	21,9	18,0	20,2	31,5	28,6	26,0	23,4	20,5	19,2	24,1	27,0	24,4	29,5
INTERESES DE DEUDA	3,0	3,5	4,5	3,6	3,8	4,1	7,6	8,2	9,9	10,2	10,0	18,8	26,1	14,1	13,0	14,6
Internos	1,7	1,7	2,3	2,4	2,5	2,3	5,9	5,7	8,0	8,5	7,7	13,1	14,4	2,2	2,1	2,2
Externos	1,3	2,8	2,2	1,2	1,3	1,8	1,7	2,5	1,9	1,7	2,3	5,7	11,7	11,9	10,9	12,4
OTRAS EROG. CORR.	0,5	0,3	0,7	-	2,6	1,0	1,2	0,3	2,3	3,6	3,4	2,9	3,0	2,6	0,9	1,1
TRANS. CORR. Y DE CAP.	24,3	26,1	23,0	23,4	25,4	22,6	21,3	23,6	24,1	25,3	27,3	27,2	22,0	26,0	25,6	23,8

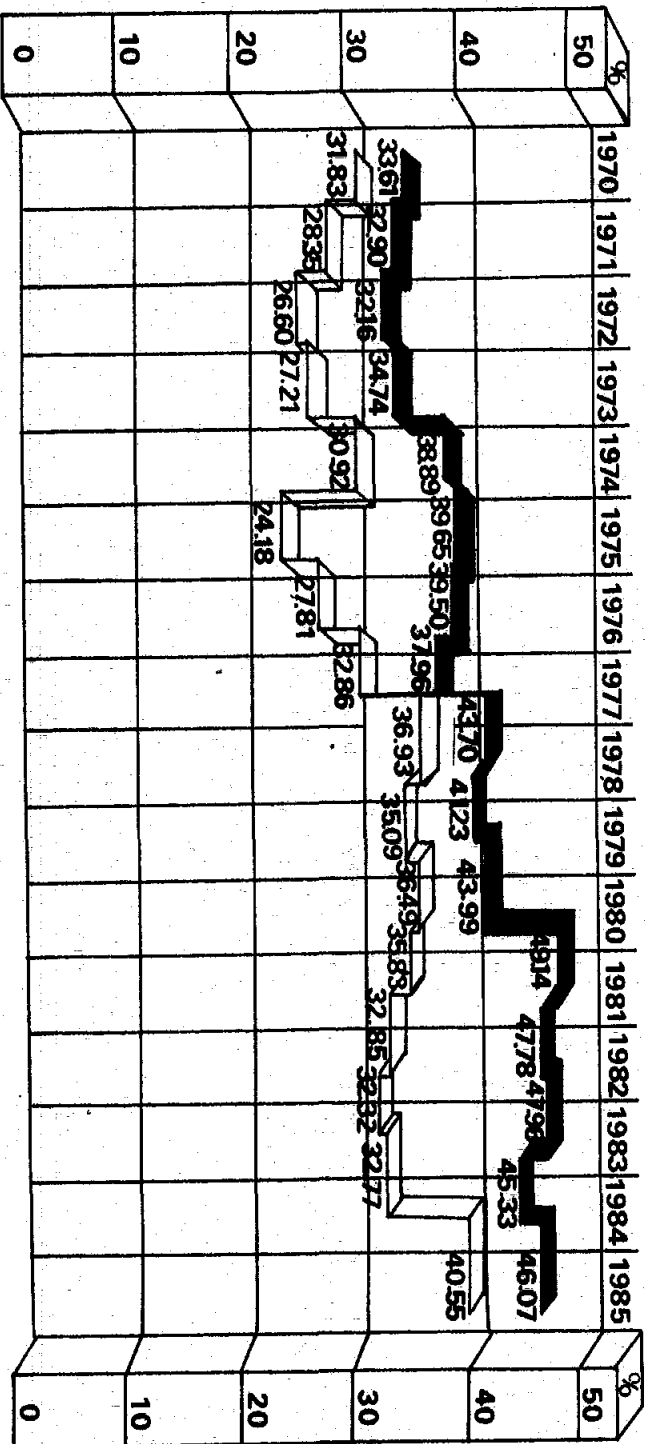
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda.

Cuadro N° 8

PERIODOS	INTERESES DE DEUDA PUBLICA TOTAL	INTERESES DE DEUDA PUBLICA INTERNA	INTERESES DE DEUDA PUBLICA EXTERNA
	<i>Erogaciones Totales</i> %	<i>Erogaciones Totales</i> %	<i>Erogaciones Totales</i> %
1970	2,26	1,25	1,01
1971	2,58	1,25	1,33
1972	3,23	1,65	1,58
1973	2,82	1,87	0,95
1974	2,98	1,90	1,08
1975	3,18	1,81	1,37
1976	5,11	3,92	1,19
1977	5,28	3,63	1,65
1978	6,98	5,65	1,33
1979	7,57	6,33	1,24
1980	7,80	6,00	1,80
1981	15,06	10,52	4,54
1982	21,54	11,87	9,67
1983	11,55	1,81	9,74
1984	10,72	1,72	9,00
1985	12,13	1,85	10,28

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda.

Cuadro No 9
RECURSOS Y EROGACIONES DEL SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO
 Relación Porcentual con el P.B I (p.m.)



EROGACIONES TOTALES

RECURSOS TOTALES

Fuente: Secretaría de Hacienda.

ALTERNATIVAS DE FINANCIAMIENTO

En los capítulos previos hemos observado como surge el déficit público y cual fue su evolución histórica.

Ahora parece pertinente abocarnos al análisis de las alternativas de su financiamiento, teniendo presente la participación de cada una en los distintos períodos, así como también sus efectos sobre las expectativas de los agentes económicos, sus decisiones de cartera y el sector real de la economía. Por tanto, resulta relevante analizar las restricciones e inconvenientes que plantea la opción por cada una de ellas.

Como sabemos, hay básicamente dos fuentes de financiamiento del déficit público: el *ahorro interno* y el *ahorro externo*. En circunstancias en las cuales estas alternativas no son suficientes para atender los requerimientos totales, el sector público ecude al Banco Central para cubrir mediante emisión la brecha resultante.

Si pensamos en el financiamiento a través del *ahorro interno*, vemos que existen diversas posibilidades de captación de recursos cuya relevancia ha variado de acuerdo a las decisiones de política de cada momento, sujeto a restricciones del mercado de capitales. Por un lado, la *colocación de títulos en el mercado doméstico* no ha adquirido una relevancia notoria en el período que nos ocupa, habida cuenta que el sector privado cuando toma títulos públicos resigna otras opciones de inversión financiera y/o real, dependiendo del estado de las expectativas respecto al rendimiento futuro de los distintos activos y de la incertidumbre respecto a los riesgos que involucra cada alternativa.

En un contexto donde las tasas esperadas de inflación son altas y volátiles, los títulos de largo plazo con rendimiento nominal constante pierden atractivo para el inversor, por implicar un riesgo de pérdida de capital en términos reales.

Sin embargo, el sector público puede colocar sus títulos en las carteras del sector privado doméstico en forma coercitiva, tal el caso de los *libramientos impagos de Tesorería* o las *reservas obligatorias* en los bancos que afectan al sector privado no financiero y financiero respectivamente.

Ambos casos constituyen una forma de colocar un "bono" en desequilibrio.

Ahora bien, las motivaciones que inducen la colocación de uno u otro de dichos "bonos" así como los efectos de la misma son disímiles.

Los *libramientos impagos de Tesorería* no son una alternativa de financiamiento genuina, sino que se constituyen en tal a través del atraso en los pagos a proveedores del Estado.

Al recurrir a esta forma de financiamiento, que en 1977 representó aproximadamente el 85% de la cobertura del déficit de Tesorería, el Estado provoca pérdidas en términos de liquidez para las empresas y, en consecuencia, da lugar a distorsiones en el mercado por crear fricciones y evoluciones erráticas en las tasas de interés de corto plazo.

Adicionalmente, este proceso se ve agravado por la aceleración de la tasa de inflación que ante el alargamiento del lapso entre la fecha devengamiento de los pagos y su efectivización, genera una pérdida de liquidez en términos reales para las empresas.

En consecuencia, esta alternativa adolece de derivar el desequilibrio del sector público al sector privado en vez de solucionarlo.

Por su parte, las *reservas exigibles* sobre los depósitos a las entidades financieras se constituyen con el propósito de regular la liquidez del sistema en función de los objetivos de política económica, y se remuneran a través de la CRM, de acuerdo a tasas de compensación (carga) fijados por la autoridad monetaria.

Otra forma de obtener recursos para el financiamiento del déficit público es la toma de *créditos del sistema financiero nacional*.

Esta alternativa consiste en la incursión del sector público, fundamentalmente sus empresas, en el mercado financiero local como demandante de fondos prestables.

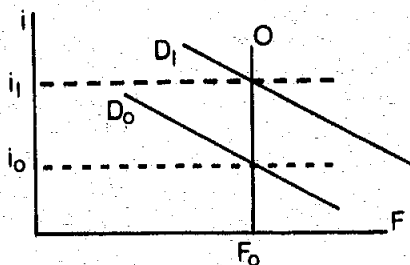
Esta forma de financiamiento, en una economía cuyo mercado de crédito no está suficientemente desarrollado, genera efectos "no deseados" sobre el sector privado no financiero por limitar la oferta de préstamos y por inducir incrementos en la tasa de interés.

En este tipo de economía, la oferta real de créditos suele verse reducida en relación a la demanda por diversos factores, tales como: racionamiento del crédito, fijación de elevados encajes, insuficiencia de ahorro, etc.

Esta situación responde a cuestiones estructurales, institucionales o de política económica que resultan de un contexto en el cual la incertidumbre y la inestabilidad, las rigideces del sistema financiero y el objetivo de control de la expansión de la oferta monetaria redundan en una contracción del crédito.

En tal contexto, la teoría indica que un aumento en la demanda de fondos prestables, debida en nuestro caso a los requerimientos del sector público, producen incrementos en la tasa de interés, que dada la escasa elasticidad de la oferta respecto a esta variable, genera importantes efectos tipo "crowding out" sobre el sector privado.

Por un lado esto ocurre debido a que con la nueva tasa de interés muchos proyectos de inversión del sector privado dejan de ser rentables y, por otra parte, a causa de que si se opta por esta forma de financiamiento del déficit, la asignación de los fondos entre el sector público y privado dará prioridad al primero en detrimento del segundo.



donde: i = tasa de interés

i_0 = tasa de interés antes de la incursión del sector público en el mercado

i_1 = tasa de interés después de la incursión del sector público en el mercado.

F = Fondos prestables

F_0 = fondos prestables correspondientes a la oferta del período

O = oferta de fondos prestables

D_0 = demanda de fondos prestables antes de la incursión del sector público en el mercado.

D_1 = demanda de fondos prestables después de la incursión del sector público en el mercado

Las restricciones descritas del sistema financiero nacional, en un contexto de aceleración inflacionaria caracterizado por la desmonetización de la economía y el vuelco hacia el corto plazo en las inversiones financieras del sector privado con el fin de disminuir el riesgo de pérdida de capital en términos reales, dan lugar a innovaciones financieras que operan al margen del sector institucionalizado contribuyendo al incremento de la tasa de interés debido a que en dichos mercados el rendimiento de las colocaciones compiten con los retornos de los activos alternativos. Es así que en definitiva la tasa de interés resulta determinada por las expectativas inflacionarias y cambiarias y por la composición del menú de activos financieros, así como también por la situación particular del mercado de crédito.

Sin embargo, en el caso argentino, las variaciones en la tasa de interés activa doméstica, parece estar más asociada a modificaciones en la prima de incertidumbre que a presiones en la demanda de fondos prestables ejercidos por la incursión del sector público en el mercado local de crédito.

Es importante tener en cuenta que en el período en que el Estado optó por esta alternativa de financiamiento (1977/1981), la economía operaba en un marco caracterizado por la liberalización del mercado cambiario y por la apertura irrestricta al flujo de capitales provenientes del exterior(1).

En tal contexto, la tasa de interés doméstica resulta determinada por la tasa de interés internacional más una prima de riesgo asociada a las expectativas de devaluación:

$$i = i^* + e^e$$

donde: i = tasa de interés doméstica

i^* = tasa de interés internacional

e^e = tasa esperada de devaluación

(1) En tal período las empresas públicas recurrieron al financiamiento vía créditos internos y externos de modo que sus déficit no se reflejaron en el resultado de Tesorería.

Consecuentemente en una situación como la experimentada en ese lapso, caracterizada por el incremento en las expectativas de devaluación aún en el período de pautas cambiarias —ante el atraso del tipo de cambio real— el deterioro consecuente del balance comercial y el desequilibrio monetario en las reservas del Banco Central, la creciente incertidumbre fundada en la crisis financiera local y la posibilidad de cambios de política económica global, se tornan poco plausibles atribuir a la demanda de créditos domésticos por parte del Gobierno la responsabilidad del incremento en la tasa de interés doméstica bancaria y el desconocimiento del efecto de estas circunstancias sobre las expectativas de los agentes económicos respecto al curso futuro de la tasa de interés doméstica.

Ahora bien, como ya hemos mencionado anteriormente, el Gobierno puede acudir al *ahorro externo* para obtener recursos para el financiamiento de su déficit.

En tal sentido, cabe mencionar que la *colocación de títulos en el exterior* no ha constituido una alternativa de significatividad notoria, habida cuenta de las circunstancias que condicionan su colocación.

Los títulos en cuestión cotizan en mercados internacionales y su demanda está sujeta a la valoración relativa del riesgo involucrado y del rendimiento esperado por la tenencia de los mismos respecto a la valoración de tales tópicos referida a la tenencia de títulos del resto del mundo.

Si se tiene en cuenta el incremento de la prima de incertidumbre involucrada en esta forma de financiamiento se puede inferir, tal como lo señala la teoría stock, que el diferencial de tasas de retorno (interna/internacional) requerido para inducir flujos continuos de capital por este concepto debe ser creciente.

En nuestro país, la primera emisión de BONEX, títulos nominativos en dólares, data de 1975, siendo la emitida por mayor monto (u\$s 3.000.000.000) la correspondiente a febrero de 1982. Las series de los años anteriores (1975/76/77/80/81) y posterior (1984) se emitieron por un monto significativamente menor.

También, resulta relevante analizar la alternativa de captación de *créditos del sistema financiero internacional*, fundamentalmente por lo que significó en términos de la capacidad de endeudamiento del sector público en el exterior y porque desde una perspectiva macroeconómica tiene efectos sustancialmente distintos a los generados por la financiación del déficit mediante endeudamiento interno.

El financiamiento externo —tanto a través de esta alternativa como de la anterior— da lugar a una expansión de la base monetaria que tiene efectos depresivos sobre la tasa de interés interna, a diferencia de lo que ocurre cuando el sector público actúa como demandante de los fondos prestables del mercado de crédito interno o cuando realiza ventas de títulos para obtener recursos del sector privado nacional.

No obstante, la obtención de créditos externos está condicionada por serias cuestiones que deben ser consideradas cuando se pretende evaluar las distintas alternativas de financiamiento.

Por un lado, influyen factores propios del sistema financiero internacional (racionamiento del crédito, tasa de interés internacional, etc.) y, por otra parte, características inherentes a la relación entre dicho sistema y el país demandante tales como la evaluación del riesgo involucrado en la efectivización del préstamo por parte de los acreedores.

Sin embargo, en el caso argentino, el exceso de expansión monetaria originado en el sector externo no fue un factor dinamizante del aparato productivo doméstico ni de su tasa de crecimiento.

La afluencia de capitales en concepto de préstamos del exterior en el período 1980/1981, determinó acumulación de reservas, contra la cual el Banco Central emi-

tió moneda local con el fin de atender sus obligaciones domésticas. De este modo, se volcó la "nueva liquidez" al sistema y parte de las reservas al mercado cambiario.

Estas circunstancias, en un contexto de alta incertidumbre y gran dinamismo de la actividad especulativa, estimularon la toma de posiciones en divisas por parte del sector privado, dando lugar a una pérdida sistemática de reservas y a un proceso creciente de "dolarización" de la economía.

La participación de esta alternativa dentro de los requerimientos de financiamiento totales, osciló en torno al 25% en el período 1977/1981. Entre los años 1982 y 1984 resulta evidente el decrecimiento en el uso neto del crédito externo debido fundamentalmente al incremento de las amortizaciones.

Por último pueden mencionarse los *atrasos en los pagos de los servicios de la deuda externa pública* como una de las formas a través de las cuales se financió parte del déficit fiscal.

Ahora bien, cuando el ahorro interno y externo son insuficientes para cubrir las necesidades de financiamiento, el sector público recurre a la emisión monetaria con el fin de atender ese desequilibrio.

Esta operación se realiza a través del B.C.R.A. que crea un tipo especial de deuda que a diferencia de los "bonos" no devenga intereses ni tiene fecha fija de vencimiento, sino que es libre e indefinidamente transferible, y proporciona al Gobierno un ingreso real por creación de dinero emitida a su favor.

El incremento de la oferta monetaria se transmite al resto del sistema generando distintos efectos según sea el estado de las expectativas que gobiernan las decisiones de cartera del sector privado, en general, y sus decisiones respecto a la demanda de dinero en particular.

Si las expectativas respecto al futuro son tales que existe una demanda de dinero insatisfecha ($M^s < M^d$), la expansión de la oferta monetaria no generará stocks no deseados en el portafolio del sector privado, sino que el "nuevo dinero" será mantenido dentro del menú de activos financieros en el corto plazo.

Si por el contrario, las expectativas determinan que la creación de dinero excede sistemáticamente la cantidad deseada por el público ($M^s > M^d$), éste tratará de desprenderse de los saldos líquidos adquiriendo bienes, valores o divisas, y dado que la existencia de activos alternativos es limitada, la escasez de los mismos redundará en incrementos de sus precios o cotizaciones(1).

En un contexto inflacionario(1') se produce una pérdida de poder adquisitivo de los saldos líquidos equivalente a la licuación de la deuda contraída por el Gobierno. A esta transferencia de riqueza real se la denomina "impuesto inflacionario"(2).

Ahora bien, este "impuesto" no solo lo "cobra" el Gobierno, sino todo agente que emita una deuda cuyo valor nominal sea invariable.

(1) Sin que esto necesariamente implique aumento en el nivel general de precios.

(1') En el próximo capítulo formularemos los mecanismos de transmisión y los orígenes que las teorías monocausales atribuyen al fenómeno, como así también nuestra hipótesis sobre el mismo para la economía argentina.

(2) Ver apéndice B.

En el caso particular del dinero, en períodos en los cuales se producen aceleraciones en la tasa de inflación, se genera un proceso de sustitución hacia otros activos que ajusten su rendimiento nominal. Es decir, la economía se desmonetiza a medida que se reduce el coeficiente de liquidez "deseado" por los agentes.

Es dable señalar el carácter altamente regresivo que reviste el impuesto inflacionario, dado que quienes detentan mayores ingresos mantienen tenencias de dinero menores como proporción de su riqueza total, es decir, diversifican su portafolio en una actitud consistente con su conducta de aversión al riesgo. Mientras que los individuos de menores recursos soportan una "exacción" proporcionalmente mayor debido a que sus ingresos están afectados a transacciones corrientes y carecen de posibilidades de acceder a innovaciones financieras.

De todos modos, para la economía agregada, el surgimiento de mecanismos que resulten en la reducción de las tenencias de dinero dan lugar a un proceso de "desmonetización" cuya peculiaridad desde el punto de vista del sector público consiste en comprimir la base del impuesto inflacionario ante aumentos en la tasa de crecimiento de los precios, y reducir las posibilidades de equilibrar al sistema económico a través de la política monetaria.

A su vez, financiar el déficit con emisión, bajo ciertas características estructurales, genera disequilibrios en el mercado monetario que es necesario controlar. La fijación de encajes obligatorios sobre depósitos en el sistema financiero por encima de los encajes técnicos, es asimilable a la suscripción obligatoria de un bono en desequilibrio, cuyo interés pasivo se refleja en el saldo deudor de la Cuenta Regulación Monetaria. En el análisis de esta cuenta (apéndice A), se verá que a través de la misma se remuneraran los encajes que tienen por objeto controlar la expansión secundaria, es decir, disminuir el efecto multiplicador ante una expansión de base, ya sea originada en redescuentos al sistema financiero, en el sector externo o en el sector público.

A medida que se restringe la posibilidad de financiar el déficit por vías alternativas (uso del crédito), cobra relevancia la financiación del déficit a través del B.C.R.A. y en una economía con un bajo coeficiente de monetización, será necesario exigir un encaje mayor sobre los depósitos en el sistema financiero, lo que implica un costo mayor (déficit cuasifiscal del B.C.R.A.), que a su vez se traduce en nueva emisión por este concepto(1).

En el período 1975/1977 más del 40% del déficit público se financió por esta vía, declinando sustancialmente en los años 1978 y 1979 en los cuales representó menos del 20% del financiamiento total. En 1980, 1981 y 1982 su participación rondó el 50%. En los años 1983 y 1984 se observa una sobreemisión respecto al déficit público (110,8% y 107,8% respectivamente), mientras que en 1985 el 82,06% fue realizado a través del B.C.R.A.

(1) La interrelación existente entre inflación y monetización de la economía, permite concluir que, una disminución en la tasa de variación en el nivel general de precios, admitiría reducir la tasa de efectivo mínimo, lo que presumiblemente se traduciría en una disminución del déficit cuasifiscal, o lo que resulta similar, posibilitaría financiar con emisión el mismo déficit público, causando un menor desequilibrio en el mercado monetario.

Cuadro No 10

COMPOSICION DEL FINANCIAMIENTO
—en %—

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
NECESIDADES DE FINANCIAMIENTO	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
FINANCIAMIENTO NETO	11,57	35,66	55,68	82,72	90,39	40,00	60,40	41,86	- 10,80	- 7,80	17,94
1 - Uso Neto del Crédito	11,57	35,66	55,68	82,72	90,39	45,60	62,20	42,46	- 9,08	- 7,64	18,30
a) Interno	10,86	26,13	30,39	53,91	51,56	25,60	29,82	33,69	- 10,22	- 4,53	6,70
• Uso del crédito	16,16	30,98	52,35	64,55	88,92	40,66	50,04	60,75	- 0,70	0,72	4,70
• Amortización	5,30	4,85	21,96	10,64	27,36	15,06	20,22	27,06	10,92	5,25	11,40
b) Externo	0,71	9,53	25,29	28,80	28,83	20,00	32,38	8,77	1,14	3,11	25,00
• Uso del crédito	5,88	17,30	40,39	42,11	63,19	34,27	70,47	107,50	52,80	68,31	198,00
• Amortización	5,17	7,83	15,10	13,31	34,36	14,27	38,09	98,73	51,66	71,42	173,00
2 - Uso Neto de los Adelantos	-	-	-	-	-	- 5,60	- 1,80	- 0,60	- 1,72	- 0,16	- 0,36
a) Proveedores y Contratistas Ej. Ant.	-	-	-	-	-	-	2,03	0,47	0,06	0,08	-
b) Proveedores y Contratistas	-	-	-	-	-	5,60	3,83	1,07	1,78	0,24	0,36
RESULTADO	88,43	64,34	44,32	17,28	9,61	60,00	39,60	58,14	110,80	107,80	82,06
1 - B.C.R.A.	63,67	30,55	29,22	-	-	46,00	38,09	31,74	98,60	45,06	-
2 - Variación Neta Activos y Pasivos Financ.	24,76	33,79	15,10	17,28	9,61	14,00	1,51	26,40	12,20	62,74	82,06

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda.

Cuadro N° 11

SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO
Esquema Ahorro - Inversión - Financiamiento
Relación porcentual con el P.B.I. (p.m.)

CONCEPTO	1970	1971	1972	1973
I RECURSOS CORRIENTES	31,40	28,01	26,28	27,10
- Tributarios	19,42	16,94	15,10	16,58
- No tributarios	11,98	11,07	11,18	10,52
II EROGACIONES CORRIENTES	25,12	24,71	23,54	27,22
- Personal	11,77	11,67	11,00	13,92
- Bs. y Serv. no personales	6,35	5,65	5,91	5,95
- Intereses de deudas	0,76	0,85	1,04	0,98
Internos	0,42	0,41	0,53	0,65
Externos	0,34	0,44	0,51	0,33
- Otras Erogaciones Corrientes	0,12	0,08	0,17	0,01
- Transf. Ctes. y de Capital	6,12	6,45	5,42	6,36
III AHORRO	6,28	3,30	2,74	- 0,12
IV RECURSOS DE CAPITAL	0,43	0,34	0,32	0,11
V EROGACIONES DE CAPITAL	8,49	8,19	8,62	7,52
- Inversión Real	7,87	7,63	8,20	- 6,96
- Inversión en Bs. Preexistentes	-	-	-	-
- Inversión Financiera	0,62	0,56	0,42	0,56
- Crédito de Emergencia y Economías	-	-	-	-
VI FINANCIAMIENTO POR EMERG. ECONOM.	-	-	-	-
VI' REMANENTES EJERCICIOS ANTERIORES	-	-	-	-
VII SUB-TOTAL (I + IV + VI + VI')	31,83	28,35	26,60	27,21
VIII SUB-TOTAL (II + V)	33,61	32,90	32,16	34,74
IX NECESIDAD DE FINAN. (VIII - VII)	1,78	4,55	5,56	7,53
X FINANCIAMIENTO NETO	0,86	1,90	1,98	0,99
- Uso neto del crédito	0,86	1,90	1,98	0,99
Interno	0,05	0,72	0,94	0,88
• Uso del crédito	0,84	1,35	1,65	2,01
• Amortización	0,79	0,63	0,71	1,13
Externo	0,81	1,18	1,04	0,11
• Uso del Crédito	1,56	1,85	2,26	1,46
• Amortización	0,75	0,67	1,22	1,35
- Uso neto de los Adelantos	-	-	-	-
Prov. y Cont. Ejerc. Ant.	-	-	-	-
Prov. y Contratistas	-	-	-	-
XI RESULTADO (X - IX)	- 0,92	- 2,65	- 3,58	- 6,54
- B.C.R.A.	0,90	2,42	1,81	4,41
- Variaciones Neta Act. y Pas. Fin.	0,02	0,23	1,77	2,13

FUENTE: Secretaría de Hacienda.

Cuadro N° 12

SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO
Esquema Ahorro - Inversión - Financiamiento
Relación porcentual con el P.B.I. (p.m.)

CONCEPTO	1974	1975	1976	1977
I RECURSOS CORRIENTES	30,49	24,01	27,68	32,46
– Tributarios	19,65	13,58	15,74	18,91
– No Tributarios	10,84	10,43	11,94	13,55
II EROGACIONES CORRIENTES	30,14	30,78	26,48	24,54
– Personal	15,12	16,05	10,17	9,52
– Bs. y Serv. no personales	5,42	6,21	8,35	7,01
– Inerases de deudas	1,16	1,26	2,02	2,02
Internos	0,74	0,72	1,55	1,39
Externos	0,42	0,54	0,47	0,63
– Otras Erogaciones Corrientes	0,78	0,30	0,31	0,20
– Transf. Ctes. y de Capital	7,66	6,96	5,63	5,79
III AHORRO	0,35	- 6,77	1,20	7,92
IV RECURSOS DE CAPITAL	0,43	0,17	0,13	0,40
V EROGACIONES DE CAPITAL	8,75	8,87	13,08	13,42
– Inversión Real	7,52	8,10	11,20	11,90
– Inversión en Bs. Preexistentes	–	–	–	–
– Inversión Financiera	1,23	0,77	1,88	1,52
– Crédito de Emergencia y Economías	–	–	–	–
VI FINANCIAMIENTO POR EMERG. ECONOM.	–	–	–	–
VI' REMANENTES EJERCICIOS ANTERIORES	–	–	–	–
VII SUB-TOTAL (I + IV + VI + VI')	30,92	24,18	27,81	32,86
VIII SUB-TOTAL (II + V)	38,89	39,65	39,56	37,96
IX NECESIDAD DE FINANC. (VIII – VII)	7,97	15,47	11,75	5,10
I FINANCIAMIENTO NETO	1,87	1,79	4,19	2,84
– Uso neto del crédito	1,87	1,79	4,19	2,84
– Interno	1,00	1,68	3,07	1,55
• Uso del crédito	2,08	2,50	3,64	2,67
• Amortización	1,08	0,82	0,57	1,12
– Externo	0,87	0,11	1,12	1,29
• Uso del Crédito	1,58	0,91	2,04	2,06
• Amortización	0,71	0,80	0,92	0,77
– Uso neto de los adelantos	–	–	–	–
– Prov. y Cont. Ejerc. Ant.	–	–	–	–
– Prov. y Contratistas	–	–	–	–
XI RESULTADO (X – IX)	- 6,10	-13,68	- 7,56	- 2,26
– B.C.R.A.	5,58	9,85	3,59	1,49
– Variaciones Neta Act. y Pas. Fin.	0,52	3,83	3,97	0,77

FUENTE: Secretaría de Hacienda.

Cuadro N° 13

SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO
Esquema Ahorro - Inversión - Financiamiento
Relación porcentual con el P.B.I. (p.m.)

CONCEPTO	1978	1979	1980	1981
I RECURSOS CORRIENTES	36,29	34,36	35,59	34,71
— Tributarios	20,95	21,39	23,31	20,41
— No Tributarios	15,34	12,97	12,28	14,30
II EROGACIONES CORRIENTES	30,84	30,71	34,44	39,35
— Personal	11,62	11,53	13,37	12,56
— Bs. y Serv. no personales	8,02	7,20	7,06	7,55
— Intereses de deudas	3,05	3,12	3,43	7,40
Internos	2,47	2,61	2,64	5,17
Externos	0,58	0,51	0,79	2,23
— Otras Erogaciones Corrientes	0,71	1,10	1,19	1,15
— Transf. Ctaes. y de Capital	7,44	7,76	9,39	10,69
III AHORRO	5,45	3,65	1,15	- 4,64
IV RECURSOS DE CAPITAL	0,64	0,31	0,31	0,25
V EROGACIONES DE CAPITAL	12,86	10,52	9,55	9,79
— Inversión Real	11,97	9,90	8,91	8,36
— Inversión en Bs. Preexistentes	—	—	0,18	0,24
— Inversión Financiera	0,89	0,62	0,46	1,19
— Crédito de Emergencia y Economías	—	—	—	—
VI FINANCIAMIENTO POR EMERG. ECONOM.	—	—	—	—
VI' REMANENTES EJERCICIOS ANTERIORES	—	0,42	0,59	0,87
VII SUB-TOTAL (I + IV + VI + VI')	36,93	35,09	36,49	35,83
VIII SUB-TOTAL (II + V)	43,70	41,23	43,99	49,14
IX NECESIDAD DE FINANC. (VIII - VII)	6,77	6,14	7,50	13,31
X FINANCIAMIENTO NETO	5,60	5,55	3,00	8,04
— Uso neto del crédito	5,60	5,55	3,42	8,28
— Interno	3,65	3,78	1,92	3,97
• Uso del Crédito	4,37	5,46	3,05	6,66
• Amortización	0,72	1,68	1,13	2,69
— Externo	1,95	1,77	1,50	4,31
• Uso del Crédito	2,85	3,88	2,57	9,38
• Amortización	0,90	2,11	1,07	5,07
— Uso neto de los Adelantos	—	—	— 0,42	— 0,24
— Prov. y Cont. Ejerc. Ant.	—	—	—	0,27
— Prov. y Contratistas	—	—	0,42	0,51
XI RESULTADO (X - IX)	- 1,17	- 0,59	- 4,50	- 5,27
— B.C.R.A.	—	—	3,45	5,07
— Variaciones Neta Act. y Pas. Fin.	1,17	0,59	1,05	0,20

FUENTE: Secretaría de Hacienda

Cuadro N° 14

SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO
Esquema Ahorro - Inversión - Financiamiento
Relación porcentual con el P.B.I. (p.m.)

CONCEPTO	1982	1983	1984	1985
I RECURSOS CORRIENTES	32,03	31,88	32,35	39,65
– Tributarios	18,60	17,25	17,84	22,37
– No Tributarios	13,43	14,64	14,51	17,28
II EROGACIONES CORRIENTES	39,40	39,17	37,50	38,38
– Personal	9,78	11,88	13,52	11,88
– Bs. y Serv. no personales	9,51	10,56	9,15	11,33
– Intereses de deudas	10,29	5,54	4,86	5,59
Internos	5,67	0,87	0,78	0,85
Externos	4,62	4,67	4,08	4,74
– Otras Erogaciones Corrientes	1,18	0,99	0,37	0,45
– Transf. Ctes. y de Capital	8,64	10,20	9,60	9,13
III AHORRO	- 7,37	- 7,29	- 5,15	1,27
IV RECURSOS DE CAPITAL	0,49	0,21	0,23	0,19
V EROGACIONES DE CAPITAL	8,38	8,79	7,83	7,69
– Inversión Real	7,77	7,94	7,16	7,34
– Inversión en Bs. Preexistentes	0,12	0,10	0,08	–
– Inversión Financiera	0,49	0,75	0,59	0,47
– Crédito de Emergencia y Economías	–	–	–	- 0,12
VI FINANCIAMIENTO POR EMERG. ECONOM.	–	–	–	0,71
VI' REMANENTES EJERCICIOS ANTERIORES	0,33	0,23	0,19	–
VII SUB-TOTAL (I + IV + VI + VI')	32,85	32,32	32,77	40,55
VIII SUB-TOTAL (II + V)	47,78	47,96	45,33	46,07
IX NECESIDAD DE FINANC. (VIII – VII)	14,93	15,64	12,56	5,52
X FINANCIAMIENTO NETO	6,25	- 1,69	- 0,98	0,99
– Uso neto del crédito	6,34	- 1,42	- 0,96	1,01
– Interno	5,03	- 1,60	- 0,57	- 0,37
• Uso del Crédito	9,07	0,11	0,09	0,26
• Amortización	4,04	1,71	0,66	0,63
– Externo	1,31	0,18	- 0,39	1,38
• Uso del Crédito	16,05	8,26	8,58	10,93
• Amortización	14,74	8,08	8,97	9,55
– Uso neto de los Adelantos	- 0,09	- 0,27	- 0,02	- 0,02
– Prov. y Cont. Ejerc. Ant.	0,07	0,01	0,01	–
– Prov. y Contratistas	0,16	0,28	0,03	0,02
XI RESULTADO (X – IX)	- 8,68	- 17,33	- 13,54	- 4,53
– B.C.R.A.	4,74	15,42	5,66	–
– Variaciones Neta Act. y Pas. Fin.	3,94	1,91	7,88	4,53

FUENTE: Secretaría de Hacienda

APENDICE A: CUENTA REGULACION MONETARIA

Concepto y su Efecto Monetario

A partir de la reforma financiera del año 1977, se instrumentó el efectivo mínimo como herramienta básica de regulación monetaria y crediticia. El sistema operó con encajes diferenciales significativamente altos, y se previó su remuneración a través de la "Cuenta Regulación Monetaria" creada por ley especial.

Mediante la CRM, el Tesoro, a través del B.C.R.A. encargado de administrarla, remunera a las entidades financieras por reservas exigibles sobre depósitos a interés, fijando una tasa de compensación, y a su vez cobra fijando una tasa de cargo, por la capacidad prestable de los depósitos en cuenta corriente.(1).

Su efecto monetario es función de: la estructura de los depósitos, la capacidad prestable de los depósitos a la vista y del margen exento de cargo sobre los mismos, las tasas de efectivo mínimo sobre los depósitos a plazo, el monto total de depósitos y las tasas de cargo y compensación.

Estas variables, relevantes en la determinación del saldo de la CRM, sufrieron modificaciones desde su instrumentación. Algunas fueron reguladas a voluntad de la autoridad monetaria, así como otras variaron en función de la preferencia sobre la forma de mantener riqueza.

Entonces tenemos:

$$EMCRM_{t+1} = h \sum_{i=1}^n i_{ct}^i D^i - i_{at} (1 - h_t - b_t) CC_t \quad (1)$$

donde: $EMCRM_{t+1}$: efecto monetario de la CRM en el período $t+1$ (bajo el supuesto que lo devengado en un período se realiza en el período posterior)

h_i : tasa única de efectivo mínimo, en por uno

i_{ct}^i : tasa de compensación por depósito a plazo de tipo i

D^i : monto de depósito a plazo de tipo i

i_{at} : tasa de cargo

b_t : margen de la capacidad prestable de lo depositado en cuenta corriente exento de cargo

CC_t : volúmen de depósitos en cuenta corriente

El subíndice t representa período de tiempo.

(1) La estadística del Banco Central incluye como deuda del sector público el saldo de la CRM, que no está considerado en los cálculos de ingresos y gastos públicos.

Para simplificar, suponemos que la tasa de compensación es única e igual a la tasa de cargo y que el margen exento es nulo, tampoco haremos distinción temporal entre devengado y percibido.

La expresión (1) se reduce a:

$$EMCRM = i [h.D - (1-h) CC] \quad (2)$$

Un efecto monetario nulo implica igualdad entre cobros y pagos:

$$EMCRM = 0 \Rightarrow h.D = (1-h) CC$$

Bajo éstos supuestos, los efectos monetarios serán expansivos, contractivos o neutros dependiendo de que las reservas de los depósitos a plazo sean mayores, menores o iguales a la expansión secundaria de los depósitos en cuenta corriente.

No es nuestro interés profundizar en aspectos específicos del funcionamiento de la CRM, sino a partir de una descripción global de la misma calificar su efecto expansivo, pretendiendo detectar aquellas circunstancias en las cuales la expansión monetaria de esta cuenta se origina en desequilibrios fiscales.

Cuando analizamos el efecto monetario expansivo de la CRM, egresos por compensaciones superiores a los ingresos por cargo, debemos tener presente que el mismo no es atribuible únicamente a expansión de base originada en déficit público y financiado con emisión, sino que en realidad se compensa también aquella originada en el sector externo y en redescuentos al sistema financiero. Es decir, debemos aislar del efecto monetario expansivo de esta cuenta el originado en el sector público, con el fin de atribuir a su desequilibrio la cuota parte del saldo deudor de la misma.

Es dable destacar que al compensarse las reservas de los depósitos a plazo, en las que se incluye las reservas técnicas a que están sujetos, está implícito en este egreso un subsidio a los sectores privado, financiero y no financiero no necesariamente equilibrado, por el ingreso originado en el cargo sobre las reservas técnicas de los depósitos a la vista.

En cuanto al sector externo, un saldo positivo da origen a una expansión de base, con contrapartida en reservas internacionales cuya rentabilidad devengada (intereses) no es neteado de la compensación de reservas por CRM.

Los redescuentos merecen un análisis más detallado. Desde la reforma de 1977 hasta junio de 1982, los mismos carecían de importancia como fuente de crédito al sector privado y, en consecuencia, como factor expansivo de base monetaria. A partir de julio de ese mismo año, se sustituyó la capacidad prestable de los depósitos por un redescuento del BCRA (préstamo básico, luego préstamo consolidado), que favoreció netamente al sector privado no financiero al refinanciar sus pasivos con el sector financiero a un plazo mayor, y tasas menores de interés fijadas por la autoridad monetaria.

A su vez, el retiro de las empresas públicas del mercado de crédito implicó monetización de sus deudas, al financiarse las mismas con expansión de base, vía Tesoro o a través de líneas especiales de redescuento a la banca oficial para atender esos fines.

La idea subyacente a esta reforma era afectar el mercado monetario, sin que el sector público presione sobre el mercado de capitales. La solución al alto endeudamiento de la economía estaba en generar la inflación suficiente para permitir, por un lado, reducir en términos reales los pasivos de las empresas y, por otro, generar recursos cobrando impuesto inflacionario para cubrir el déficit fiscal.

Es de importancia destacar que el sistema empezó a operar virtualmente con un encaje del 100% para depósitos a tasa regulada, que fue necesario compensar vía CRM, lo cual se realizó a una tasa mayor a la aplicada a las líneas de redescuentos que suplantaron la expansión secundaria y fueron destinadas a cubrir el financiamiento de las empresas.

Por un lado, el sector empresas recibió los beneficios de la mayor inflación generada a través de la rápida licuación de sus pasivos (efecto Fisher que no se manifestó sobre el nivel de inversión), y por el otro, un subsidio implícito en el diferencial de tasas de compensación por reservas y tasa de cargo por redescuentos, y en tasas de redescuentos reguladas con contrapartida en depósitos fondeados, indexados por precios o tipo de cambio.

Esta transferencia de recursos constituye, sin lugar a dudas, un gasto público, destinado a favorecer a los deudores de un sistema a excepción del mismo Estado, que recibe los perjuicios.

Si centramos el análisis en el sector público, la emisión que financiará su déficit sería suficiente, vía impuesto inflacionario, para cerrar la brecha fiscal.

Las familias, que serían los contribuyentes forzosos del impuesto inflacionario, redujeron sus tenencias de dinero en respuesta a la aceleración inflacionaria, disminuyendo de este modo la base del mismo.

Es necesario generar más inflación para percibir el mismo monto de impuesto inflacionario, ante un menor nivel de medios de pago en poder del público.

Sin embargo, la aceleración inflacionaria no solo afecta de este modo los ingresos fiscales. Los impuestos explícitos presentan rezagos entre la fecha de devengamiento y la fecha de percepción, lo que implica que su monto en términos reales disminuye cuando la inflación aumenta y el ingreso se mantiene constante. Sería necesario un acortamiento en los plazos de vencimiento o una indexación de los mismos, lo suficientemente rápida en respuesta al deterioro de las cuentas fiscales. Esta no ha sido la característica del sistema tributario argentino, el cual presenta deficiencias estructurales que le impiden adecuarse, en el corto plazo, a esta situación.

Esta pérdida en términos reales para el sector Gobierno, es beneficio para otros sectores económicos a los cuales, a su vez, la inflación induce a atrasarse en los pagos, encontrando en esta modalidad un financiamiento adicional a menor tasa.

Los precios públicos presentan cierta rigidez en adaptarse a la aceleración inflacionaria contribuyendo de este modo a agudizar el deterioro de la posición fiscal.

Estas situaciones nos plantean una interdependencia entre déficit e inflación que merece considerarse.

Primeramente, existe una única tasa de inflación que permite maximizar la recaudación del impuesto inflacionario, a partir de ésta, un aumento en la misma reduce la recaudación por ésta vía al disminuir más que proporcionalmente las tenencias de dinero en poder del público. Y en segundo lugar se observa un elevado componente endógeno en el déficit fiscal, que da lugar a una causalidad inversa, es decir inflación como determinante de un mayor desequilibrio fiscal.

APENDICE B: IMPUESTO INFLACIONARIO

* Impuesto Inflacionario: Algunos comentarios y cuestiones metodológicas.

Habida cuenta de las restricciones que históricamente han evidenciado las formas alternativas de financiamiento, cobra relevancia la opción de recurrir al impuesto inflacionario para cerrar la brecha entre ingresos y egresos públicos.

Teniendo en cuenta la dificultad que padece el Gobierno para colocar otro tipo de deuda con valor nominal constante, analizaremos el impuesto inflacionario asociado a la creación de dinero.

En tal sentido, parece oportuno señalar que si bien el Estado no es el único recaudador de éste impuesto, nos centraremos en su capacidad para "cobrarlo", sin considerar su posibilidad de captación por parte de otros agentes, dado que el objetivo de esta sección radica en el análisis del impuesto inflacionario como fuente de financiamiento del déficit público.

Resulta evidente que esta alternativa de financiamiento por estar basada en el fenómeno inflacionario, conlleva importantes efectos que distorsionan la situación global de la economía.

En tanto el impuesto inflacionario general transfiere reales de riqueza, las relaciones stock-flujo del sistema se modifican y su "tributación" no puede considerarse "neutral".

Por un lado, a través de la licuación de su deuda, el sector público percibe una ganancia de capital, dado que sus pasivos disminuyen en términos reales.

Ahora bien, las decisiones de cartera que determinan el menú de activos que la conforman no es insensible a este cambio, y en consecuencia cobra relevancia el análisis de dos tópicos:

- el carácter total o parcial del ajuste de las expectativas de inflación;
- el carácter instantáneo o en períodos temporalmente discretos del ajuste en portafolio.

En tal sentido, parece razonable destacar que si bien en una economía como la nuestra la hipótesis de inflación totalmente anticipada resulta poco plausible, su validez no altera el carácter "no neutral" de la misma, dado que aunque el ajuste de las expectativas inflacionarias sea pleno se producirán variaciones en las relaciones monetarias y financieras, y el sector real no será insensible a las mismas.

El sistema manifestará un proceso de desmonetización sistemático a medida que se acelera el proceso inflacionario y con él la sustitución hacia otros activos determinando reducción en la base del impuesto inflacionario. Simultáneamente, se reducirán los plazos de maduración de los activos financieros cuyo rendimiento nominal se ajusta a la inflación cambiando por tanto las relaciones stock-flujo del sistema.

Es así que, en el corto plazo y en una economía como la argentina, estos efectos se ven agudizados por el incremento en el nivel de incertidumbre de los agentes relevantes y las transferencias de riqueza real aumentan *pari passu* con la brecha entre la inflación esperada y la efectiva.

Por otra parte, independientemente de la hipótesis respecto a las expectativas, se producirán transferencias de riqueza real, a causa del carácter no instantáneo del ajuste de portafolio de los agentes originado, por ejemplo, en restricciones institucionales o en dificultades de hacer líquidos parte de sus activos de cartera.

En consecuencia, es dable señalar que dadas las características de la economía argentina, no es posible evaluar esta alternativa de financiación del déficit sin efectuar una programación monetaria consistente con la misma y, en igual sentido, ésta última no debe llevarse a cabo sin tener en cuenta la estructura de activos y pasivos vigentes, habida cuenta de las transferencias intrasectoriales de riqueza que inducen las políticas del sector público en el campo financiero.

En tal sentido, si

$$\Delta m_t = m_t - m_{t-1}$$

es el incremento en la cantidad real de dinero en t , podemos inferir que su magnitud resultará de descontar al mismo el impuesto inflacionario, al que definimos como la pérdida de riqueza real por mantener dinero entre el período $t-1$ y t :

$$\tau_t = \frac{M_{t-1}}{P_{t-1}} - \frac{M_{t-1}}{P_t}$$

donde: τ_t : es el impuesto inflacionario cobrado en el período t

M_{t-1} : es la cantidad nominal de dinero en el período $t-1$

P_{t-1} : es el índice general de precios en $t-1$

Resolviendo, resulta:

$$\tau_t = \frac{P_t \cdot M_{t-1} - P_{t-1} \cdot M_{t-1}}{P_{t-1} \cdot P_t}$$

$$\tau_t = \frac{M_{t-1} \cdot (P_t - P_{t-1})}{P_{t-1} \cdot P_t}$$

$$\tau_t = \frac{m_{t-1} \cdot \pi_t}{1 + \pi_t}$$

(1)

Entonces:

$$m_t = \frac{M_t}{P_t} - m_{t-1} \cdot \frac{\pi_t}{1 + \pi_t}$$

Sin embargo, es importante destacar que la definición discreta sesga la medición del impuesto inflacionario pues aplica la inflación promedio entre $t-1$ y t a m_{t-1} ignorando la posibilidad de que la dispersión en las tasas de inflación entre un período y otro haya sido considerable.

Una forma de reducir el margen de error señalado consiste en acortar los lapsos entre las observaciones. Así, por ejemplo, si la distancia entre $t-1$ y t es de un año, podría partitionarse dicho período en doce segmentos temporales, tomando una observación por mes factible de ser adicionada para el cálculo del impuesto inflacionario anual que es el que interesa a los fines de la programación presupuestaria y monetaria.

En consecuencia, el impuesto inflacionario queda definido por:

$$\tau_t = \sum_{n=1}^{12} m_{n-1, t} \cdot \frac{\pi_{n, t}}{1 + \pi_{n, t}}$$

- * Una discusión más detallada del tema se encuentra en "Un Modelo para el Análisis del Sistema Financiero" (Damill - Fanelli. CEDES 1986), donde se realiza el análisis de una medición continua del impuesto inflacionario.

DEFICIT FISCAL E INFLACION

Algunas Cuestiones de Causalidad

“La economía se ocupa de decisiones, y estas decisiones aparecen como pasos intermedios en la mayor parte de los procesos causales . . . No es suficiente . . . referir el efecto a la decisión, debemos ocuparnos también de las razones de la decisión”. Hicks.

En la ciencia económica en general, y en la relación déficit-inflación en particular, resulta especialmente difícil atribuir legítimamente a ciertos fenómenos el carácter de “causa” y a otros el carácter de “efecto”. En la realidad la interacción se antepone a la causalidad, y los hechos no son más que el resultado de esa interdependencia.

En tal sentido, buscar el origen último de un fenómeno económico puede resultar una tarea ardua e inútil si se ignora la contemporaneidad de otros hechos que condicionan su existencia y a la vez son condicionados por ella.

En consecuencia, al referirnos particularmente al binomio déficit-inflación, debemos ser capaces de reconocer el carácter endógeno de uno y otro, así como también hacerlo extensivo a las expectativas sobre los mismos, habida cuenta que los tres elementos son simultáneamente impulsores y propagadores de los mecanismos de transmisión que los generan.

Sin embargo gran parte de la teoría de la inflación parece ignorar esta situación, al optar por el análisis monocausal de la misma de modo que podría pensarse que en algún sentido este hecho restringe su poder explicativo de la realidad que nos rodea.

La hipótesis monetarista sostiene que la inflación tiene como única “causa” el desequilibrio en el mercado monetario. El orden de causalidad que postula esta teoría parte de un exceso de oferta monetaria que se traduce en un exceso de demanda agregada y, por esta vía, se transmite a los precios; o en un caso extremo, en el que se anticipa con exactitud el aumento de la cantidad de dinero, no resulta necesaria la presión en el mercado de “bienes”, dado que quienes fijan precios los aumentarán en la proporción suficiente para “licuar” la nueva liquidez.

La posición fiscalista, atribuye al déficit público el fenómeno inflacionario. La necesidad de cubrir la brecha fiscal con emisión u otro tipo de deuda pública interna (que luego deberá ser monetizada) es la que vincula ambos fenómenos.

A diferencia de la teoría monetarista en la cual el nivel general de precios se determina en el mercado monetario, el enfoque estructuralista localiza en el sector real el ámbito en el cual se fijan los precios.

Este último enfoque relaciona el fenómeno inflacionario con las diferencias intrasectoriales en la productividad de algún factor. Estas diferencias se traducen en variaciones en las remuneraciones relativas del factor en cuestión. Si las negociaciones salariales se realizan atendiendo el objetivo de mantener la estructura salarial relativa entre los distintos sectores, el incremento en las remuneraciones en uno de ellos, se propagará al resto del sistema, volviendo a la situación original y, por tanto, dando lugar a una secuencia iterativa de éste proceso.

Los mayores salarios, se traducen en incrementos de precios, dado el supuesto de que éstos últimos se forman a partir de la aplicación de un margen de beneficios constantes sobre los costos primos. De este modo resulta evidente, que el aumento en el precio de cualquier factor que sea un componente de la ecuación de costos relevante, constituirá un elemento propagador de los incrementos de precios.

La nueva situación no puede caracterizarse como un equilibrio estable dado que el aumento en los precios implicará una caída en los salarios reales que dará lugar, a una nueva secuencia en la puja distributiva.

Esto significa, que una vez desatado el proceso inflacionario cobra importancia el componente inercial del mismo como factor de propagación y persistencia.

De la breve descripción de las principales teorías que detallan un proceso sistemático de formación de precios, se percibe que las mismas dejan puntos sin resolver, sobre todo cuando la inflación es alta, volátil y persistente.

No es claro que, la complejidad del mecanismo de formación de precios, pueda circunscribirse a algunas de las teorías en cuestión, y su análisis debería desechar la utilización de supuestos simplificadores.

La aceleración inflacionaria, experimentada en los últimos años debe interpretarse a través de las características peculiares que adquiere la economía argentina, fundamentalmente a partir del año 1981, como resultado de las políticas económicas y los ajustes implementados en años anteriores así como también, a través del comportamiento social vinculado a éste proceso.

Es así que la interacción entre los aspectos monetarios, fiscales y estructurales adquiere relevancia en la explicación del impulso inflacionario.

La crisis del sector externo indujo importantes ajustes en un contexto en el cual el poder político carecía de la fuerza suficiente para anular los crecientes reclamos salariales, el sistema financiero había dado muestras de su debilidad a partir de la caída de uno de sus principales bancos comerciales, y el sistema productivo gravosamente endeudado externa e internamente demandaba una urgente solución.

Las primeras maxi-devaluaciones, que se inician a partir del segundo trimestre de ese año, produjeron fuertes incrementos en los pasivos externos públicos y privados en términos de moneda doméstica.

El proceso de estatización de deuda había comenzado a operar a través de los seguros de cambio y las operaciones de pase. En el transcurso del año 1982, la deuda externa pública aumentó un 31,5%, mientras la deuda externa privada disminuyó en un 8,5%.

Recién a partir del conflicto de Malvinas se cerró el mercado libre de cambios. En junio de ese año, en un intento de superar la crisis, se instrumenta una nueva reforma financiera. Se refinanciaron los pasivos privados con el sistema financiero local, a través de líneas especiales de redescuentos a un plazo mayor y a tasas menores de interés.

Esto implicó una importante expansión de base monetaria, a la cual se sumó la originada en el rescate de la deuda pública interna, que fue necesario controlar. A tal fin, se impuso un encaje legal del 100% sobre los depósitos, que se remuneraron a

una tasa mayor a las aplicadas a los redescuentos, e implicó un mayor déficit cuasifiscal por el cual también se debió emitir.

La mayor deuda externa pública, la suba sin precedentes de la tasa de interés internacional y las sucesivas devaluaciones, aumentaron el monto en moneda local de los servicios externos e incrementaron significativamente el gasto fiscal.

El intento de aumentar los ingresos para lograr el equilibrio en las cuentas fiscales, se realizó a través de aumentos en las tarifas e impuestos indirectos, que junto a las devaluaciones y presiones salariales aceleraron la inflación, en un marco en que un amplio sector la demandaba como forma de "licuar" sus pasivos.

Durante 1982 el IPC aumentó un 164% y en 1983 más que duplicó ese aumento.

El sector público recurrió en forma creciente al impuesto inflacionario para financiar su déficit, ante un insuficiente mercado doméstico de capitales y severas restricciones de acceso al crédito internacional.

La emisión monetaria convalidó la aceleración inflacionaria, y ésta, influyó negativamente en las cuentas fiscales deteriorando aún más los recursos públicos en términos reales.

Una vez que la inflación tomó impulso, es imposible determinar el orden de causalidad. La inflación deteriora los ingresos fiscales, y los intentos de recomponer los mismos, causan más inflación.

Cuando la inflación se acelera, la fijación de precios se ve afectada por conductas especulativas e inconsistentes, de modo que los conflictos sociales se agudizan en el intento de sacar partido de la situación o al menos prevenir el riesgo de sufrir pérdidas en términos reales.

La puja distributiva asume un rol relevante como factor de propagación y aceleración del fenómeno inflacionario. Los distintos sectores tratan, al menos de mantener su precio relativo, de modo que los ajustes de salarios, para los cuales se establecen cláusulas de indexación, se trasladan inmediatamente a los precios y, en algunos casos, éstos se anticipan a los primeros.

En este contexto, donde las expectativas son sensibles al rol del dinero y al déficit fiscal como fuente de generación inflacionaria, el sector público intenta ordenar sus cuentas fiscales. La indexación de sus "precios" propaga nuevos aumentos de precios en la economía.

El sector que queda rezagado frente a la inflación tratará de recuperar su pérdida en el próximo ajuste, llevando su precio por encima de su previsión inflacionaria.

Por otra parte, la transferencia de riqueza al exterior en forma de servicios de la deuda, restringe los recursos de la economía y agrava la puja distributiva. De modo que aunque no varíe la participación relativa de los distintos sectores en el ingreso nacional, su participación absoluta resulta disminuída en la proporción Y_n/PBI . Esta situación conflictiva tiene altos costos de adaptación. La no disposición a resignar ingresos, ante una imperante necesidad de resignar recursos acentúa la puja distributiva y en consecuencia realimenta el proceso inflacionario.

Conclusión

De la consideración de expectativas, pujas distributivas, instrumentos de indexación que otorgan un carácter inercial al proceso inflacionario, políticas fiscales y monetarias, podemos concluir que, el orden de causalidad entre el déficit fiscal y la inflación en la Argentina de los últimos años, no puede ser definido sino a través de las transformaciones estructurales sufridas por la economía, la aguda interdependen-

cia de los factores antes mencionados y los cambios producidos en el comportamiento social de los agentes económicos.

Cuadro N° 15
EVOLUCION DE LA DEUDA EXTERNA
—en millones de dólares—

Fin de	Deuda Pública		Deuda Privada		Deuda Total		Deuda Pública
	Monto	T. C.	Monto	T. C.	Monto	T. C.	Deuda Total
1976	5189	29,0	3090	-19,9	8279	5,1	62,7
1977	6044	16,4	3634	17,6	9678	16,8	62,4
1978	8357	38,2	4139	13,8	12496	29,1	66,8
1979	9960	19,1	9074	119,2	19034	52,3	52,3
1980	14459	45,1	12703	39,9	27162	42,7	53,2
1981	20024	38,4	15647	23,1	35671	31,3	56,1
1982	26341	31,5	14362	- 8,3	40703	14,1	64,7
1983	30108	14,5	14269	- 0,7	44377	9,0	67,8
1984	37628	25,0	10193	-28,6	47821	7,8	78,7
1985	39500*	5,0	9800*	- 3,8	49300*	3,1	80,1

T. C. : Tasa de Crecimiento

* Estimado

Fuente: B.C.R.A.

Cuadro N° 16
RESERVAS INTERNACIONALES DEL B.C.R.A.
—en millones de dólares a fin de período—

Período	
1976	1.771,9
1977	3.862,4
1978	5.829,9
1979	10.137,6
1980	7.288,3
1981	3.719,1
1982	3.013,1
1983	3.204,9
1984	3.429,6
1985	6.005,0

Fuente: B.C.R.A.

Cuadro N° 17

**TASAS TRIMESTRALES DE INFLACION, TASA DE DEVALUACION
Y EVOLUCION DE LAS TARIFAS PUBLICAS (*)**
(unidades: porcentajes)

Período	IPC (1)	IPMNGE (2)	Devaluación (3)	Tarifas (4)
1980. 1	19,4	12,8	7,9	ND
2	18,8	17,5	6,1	ND
3	13,0	8,9	4,3	ND
4	16,9	9,0	3,1	ND
1980	87,6	57,8	23,1	
1981. 1	15,9	13,0	18,8	ND
2	26,9	44,1	86,9	ND
3	27,3	32,2	31,2	ND
4	23,4	30,3	79,9	ND
1981	131,4	179,8	424,5	
1982. 1	23,4	26,0	11,5	10,7
2	15,9	33,6	41,6	10,2
3	56,2	77,0	74,6	46,0
4	38,7	38,1	68,5	54,3
1982	209,7	311,0	364,5	175,0
1983. 1	45,9	43,8	39,7	55,0
2	39,3	34,9	33,0	54,5
3	60,0	63,6	42,5	67,0
4	64,2	61,1	75,5	58,4
1983	433,7	411,3	364,6	533,5
1984. 1	58,3	52,9	44,3	51,2
2	63,6	65,5	54,3	86,2
3	85,3	75,6	75,1	88,6
4	64,2	63,0	92,9	71,6
1984	688,0	624,2	652,3	811,1
1985. 1	91,0	82,3	40,5	73,1
2	109,1	145,5	142,5	162,0
3	11,6	1,2	8,7	7,2
4	7,7	2,5	0,0	-
1985	385,4	363,8	398,0	386,1
1986. 1	9,5	2,2	0,0	0,2

(*) Ultimo mes de cada trimestre contra último mes del trimestre anterior.

(1) Índice de Precios al Consumidor, Nivel General

(2) Índice de Precios Mayoristas, Nivel General

(3) Tipo de cambio del Banco Nación o libre (comercial en los períodos de doble mercado). Se comparan cotizaciones de cierre de cada trimestre.

(4) Variación del nivel general del índice de precios y tarifas de las empresas del Estado de acuerdo con el IPC.

Cuadro N° 18

INFLACION Y PRECIOS RELATIVOS

	Tasas anuales de inflación (IPC)*	Tipo de cambio real de importación (1)	Salario real
1965	28,6	94,3	94,3
1966	31,4	90,1	94,8
1967	29,6	106,6	95,4
1968	16,0	99,0	91,2
1969	7,5	100,6	97,0
1970	13,6	101,6	95,5
1971	84,9	90,2	99,0
1972	58,4	106,6	94,1
1973	60,3	100,0	100,0
1974	24,2	109,4	113,1
1975	182,8	112,6	105,5
1976	444,1	142,8	71,2
1977	176,0	119,9	71,9
1978	175,5	95,8	69,3
1979	159,5	68,8	79,8
1980	100,8	53,6	88,7
1981	104,5	68,7	80,5
1982	164,8	121,8	71,65
1983	343,8	141,1	94,5
1984	626,7	128,7	114,9

* Índice de Precios al Consumidor, Nivel General

(1) Precios domésticos: índice de precios al consumidor

Fuente: C.E.D.E.S. sobre datos del B.C.R.A. e I.N.D.E.C.

Cuadro N° 19
COEFICIENTES DE LIQUIDEZ (1)
(Unidades: Porcentaje)

PERIODO	M1/PBI	M2/PBI
1980	7,6	28,8
1	7,2	28,5
2	7,9	28,7
3	7,6	28,6
4	7,8	29,3
1981	6,3	28,5
1	7,8	32,2
2	6,2	28,3
3	5,6	26,9
4	5,4	26,6
1982	4,9	20,3
1	4,9	25,3
2	5,8	25,7
3	4,8	16,8
4	4,1	13,4
1983	3,8	13,8
1	3,9	14,2
2	4,0	15,0
3	3,8	13,6
4	3,5	12,3
1984	3,7	13,0
1	4,0	14,4
2	3,9	13,2
3	3,8	12,8
4	3,2	11,6
1985	—	—
1	3,0	11,9
2	2,5	10,9
3 (2)	4,6	16,8

Fuente: Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, sobre la base de datos del B.C.R.A.

- (1) Los coeficientes de liquidez resultan de relacionar el promedio geométrico trimestral de los agregados monetarios previamente deflacionados con el producto bruto interno a precios constantes de mercado de 1970 del trimestre correspondiente.
- (2) Cifras estimadas.

Cuadro No 20
DETERMINANTES DE LA BASE MONETARIA
 —en miles de australes—

SALDOS A FIN DE	BASE MONETARIA	RECTOR EXTERNO (NETO)	CREDITO INTERNO				OTRAS CUENTAS (NETO)					
			TOTAL	TOTAL (NETO)	CUENTA DE REGULACION MONETARIA	OTROS (NETO) (i)		CREDITO A ENTIDADES FINANCIERAS (NETO)				
1980												
TRIM. 1	1314	912	402	393	164	129	95	-74				
TRIM. 2	1588	528	1060	442	213	229	755	-137				
TRIN. 3	1841	557	1284	690	171	519	796	-202				
TRIM. 4	2359	145	2194	1237	119	1118	1192	-223				
1981												
TRIM. 1	2101	-539	2640	1413	44	1369	1548	-321				
TRIM. 2	3034	-519	3555	1850	43	1807	2093	-388				
TRIM. 3	3770	-489	4259	2227	223	2004	2584	-552				
TRIM. 4	5133	-1142	6275	4800	473	4327	4189	-2714				
1982												
TRIM. 1	6068	-1699	7767	5222	587	4635	4179	-3434				
TRIM. 2	4517	-2794	9311	5628	774	4854	8599	-4914				
TRIM. 3	31506	-3427	34933	4224	1148	3076	38606	-7897				
TRIM. 4	43324	-4734	48058	11448	774	10474	47840	-11236				
1983												
TRIM. 1	53010	-8253	41263	26274	4431	21845	51895	-14909				
TRIM. 2	74998	-2526	77518	45224	15442	29582	59998	-27704				
TRIM. 3	110480	-10075	120555	81280	31440	49840	81734	-42461				
TRIM. 4	197646	-27608	227254	168785	40688	128297	139392	-81123				
1984												
TRIM. 1	306911	-5760	312871	234034	44963	149071	151027	-72190				
TRIM. 2	451080	29114	421966	354637	134248	218369	205865	-138534				
TRIM. 4	649332	24892	624440	546710	255732	291178	301941	-224431				
TRIM. 4	1058480	-83240	1141720	835467	423812	411455	934037	-627806				
1985												
TRIM. 1	1447510	-121730	1587240	1547410	88070	444520	998130	-954300				
TRIM. 2	2477040	170460	2309600	3324760	1728400	1576140	2205170	-3221350				
TRIM. 3	3588470	711810	2676660	3687480	2016610	1672870	3779490	-4792310				

Fuente: CEPAL en base a datos del B.C.R.A.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Canavese, A. (1985): "Impuesto Inflacionario, Rezagos Fiscales e Hiperinflación" doc. de trabajo, Di Tella.
- Damill, M. y Fanelli, J. M. (1986): "Un Modelo para el Análisis del Sistema Financiero 1986 y el Déficit Fiscal " Buenos Aires, CEDES, mimeo.
- Damill, M. y Frenkel, R. (1985): "De la Apertura a la Crisis Financiera. Un Análisis de la Experiencia Argentina de 1977/82". Ensayos Económicos.
- Fanelli, J. M. y Frenkel, R. (1985): "La Argentina y el Fondo en la última Década". CELA.
- Fanelli, J. M. y Frenkel, R. (1986): "Stabilization and ajustment programmes and policies in Argentina" CEDES.
- Friedman, M.: "Marco Teórico del Análisis Monetario".
- Frisch, H. (1983): "Theories of Inflation" Cambridge University.
- Heymann, D. (1986): "Tres Ensayos sobre Inflación y Políticas de Estabilización" - Buenos Aires, CEPAL, doc. de trabajo Nº 18.
- Hicks, J. (1979): "Causalidad en Economía" - Oxford.
- Leijonhufvud, A. (1981): "Inflation and Economic Perfomance" UCLA, doc. de trabajo, mimeo.
- Leijonhufvud, A. (1982): "Keynesianism, Monetarism and rational Expectation. Some Reflections and Conjetures" - UCLA, doc. de trabajo, mimeo.
- Lopes, F. (1984): "Inflação inercial, Hiperinflação e Desinflação: Notas e Conjeturas" - doc. de trabajo, PONTIFICIA UNIVERSIDADE CATOLICA DO RIO DE JANEIRO, mimeo.
- Tobin, J. "Money and Finance in the Macroeconomics Process".
- Tobin, J.: "El Marco Teórico de Friedman".

ASPECTOS POLITICOS DEL PRESUPUESTO

Jaime Ahumada, Jorge Israel

Funcionarios del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)*

PRESENTACION

Este breve documento se ha organizado en tres partes. En la primera parte se retoma el marco de la crisis. Aunque ésta ha sido abordada en otras reuniones, la reiteración de la gravedad de la misma es necesaria para resaltar, otra vez, que su tratamiento requiere, desde luego, medidas coyunturales pero sobre todo cambios en las estructuras.

En una segunda parte se abordan los problemas políticos, cambios y tendencias en la administración financiera pública en los actuales escenarios de la región, enfatizando el desarrollo del proceso de planificación social y política.

Finalmente, en una tercera parte se incluyen algunas recomendaciones para que el presupuesto por programas movilice, y facilite la acción permanente de la comunidad en un sistema participativo.

* Las opiniones vertidas en este documento son exclusiva responsabilidad de los autores.

I. LA CRISIS EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE.

En esta parte, se presentarán algunos antecedentes, producto de los estudios de la CEPAL en relación al perfil y la magnitud de la crisis y a las recomendaciones para afrontarla(1).

La crisis que enfrenta América Latina y el Caribe y que, como se ha señalado, exige de una fuerte reacción del Estado y del Sector Público, además de los problemas nuevos que ha producido, ha dejado, sobre todo, en una más cruda evidencia los problemas de viejo cuño que ha caracterizado a los países en vías de desarrollo: mal aprovechamiento de los recursos; inequidad en la distribución del ingreso la riqueza; gran vulnerabilidad de las economías nacionales y de la región en su conjunto; graves problemas sociales y serias disparidades regionales; incapacidad de generación de fuentes productivas; excesivos gastos en armamentos y ciertas y determinadas disfuncionalidades en sus sistemas políticos y sociales.

Uno de los rasgos más sobresalientes de la crisis es su extensión, con diferentes grados y matices, a prácticamente la totalidad de los países de la región.

También asombra su profundidad y duración. El trienio 1981--1983 se caracterizó por una fuerte caída del producto —en términos globales y per cápita— y una marcada reducción de las tasas de inversión, el recrudecimiento espectacular de las presiones inflacionarias, la elevación de la desocupación y la baja del salario real. Estos cambios desfavorables en el frente interno fueron acompañados por otros no menos adversos en el sector externo cuyas manifestaciones más palpables han sido la crisis de pagos, las alzas en los tipos de cambio, la pérdida de reservas internacionales y, sobre todo, el incremento insostenible del servicio de la deuda externa.

En síntesis, estamos en presencia de la mayor contracción económica de los últimos cincuenta años, con una importante destrucción o subutilización del capital acumulado durante los últimos decenios y un retroceso de varios años en el avance social de la región, cuyos niveles de vida llegaron a ser en 1983, los mismos que en 1977.

La crisis también marcó el colapso de aquellas políticas económicas que hicieron uso en forma desmedida del endeudamiento externo, como consecuencia de una deficiente apreciación —no obstante las diferencias registradas en los distintos países— acerca del papel del financiamiento internacional y de las ventajas y riesgos del endeudamiento. Estas políticas fueron facilitadas por la permisividad sin precedentes que se originaba en los mismos grandes centros financieros internacionales, e inspirada en una experiencia histórica, que en esta ocasión fue desmentida, según la cual la inflación tendía a diluir el peso del endeudamiento con el correr de los años.

En lo que respecta a los orígenes y especialmente en la magnitud y características de la crisis, es necesario reconocer la importante influencia de los viejos problemas de tipo estructural, tantas veces analizados en los escritos de la CEPAL. Sin embargo, esta consideración no debería servir para restar importancia a la gravitación que tuvieron durante la década de los setenta las políticas internas y el comportamiento del ciclo externo. Unas y otras coincidieron en alentar una utilización desmedida del endeudamiento externo que se contrató mayoritariamente con fuentes privadas y que, en la actualidad, a nivel regional, excede los 330.000 millones de dólares. Este elevadísimo grado de endeudamiento, que constituye la causa inmediata más importante de la crisis que hoy viven los países de la región, es a su vez, la expresión de una combinación de factores, tanto externos como internos.

Al hacer una recapitulación de la filosofía más reciente de la crisis, Alfredo Costa-Filho (2) señaló que: "La agudización de un ciclo recesivo en los países desarrollados produce una inmediata caída de la demanda de importación de los bienes precedentes de América Latina. Esta merma en la demanda de importaciones se agrava con el repunté de prácticas proteccionistas dentro de la tesis amarga del 'comercio administrado'. Al mismo tiempo, se precipitan los precios internacionales de las exportaciones primarias acelerando el deterioro de las relaciones de intercambio en América Latina. Por tres lados convergen presiones que amplían el déficit en los balances de pago: se reducen físicamente las exportaciones; caen los términos del intercambio y sube la tasa de interés, elevando el servicio de la deuda. El desequilibrio externo se autoalimenta, la deuda acumulada crece y tiene que financiarse cada vez con mayor dificultad y obviamente a costos crecientes (ya que los spreads siguen la ascensión del riesgo). Se advierte, además, una dificultad reciente: una detención en los ingresos de capital neto".

Al referirse a las políticas de ajuste, señala que éstas, que se inspiran en una filosofía y una práctica económica que se remonta a Bretton Woods, son orquestadas siempre dentro de una pauta principal: el equilibrio de la economía internacional. Internamente conllevan a la adopción de medidas antiinflacionarias a veces despiadadas, con un resultado francamente recesivo. El gasto público es considerado muchas veces como chivo expiatorio, deprimiéndose especialmente la inversión pública en infraestructura física, en servicios sociales o en los segmentos donde el Gobierno tiene una función productiva. Por el lado del trabajo, se tiende a imponer la disciplina laboral, ante una declinación real de los salarios y una grave merma a las oportunidades de empleo.

Por el lado del empresario privado, la política modal de "Administración de la Crisis" termina mereciendo el epíteto propuesto por un economista brasileño de "administración por susto". Las políticas económicas zigzaguean y se descontinúan. El empresariado privado en general está angustiado ante un mercado externo que se cierra y ante un mercado interno que no se abre. Aún cuando por razones doctrinarias condena la expansión económica del Estado, siente con fuerza las consecuencias de la contención generalizada del gasto y del crédito públicos. El costo interno del dinero se acerca a la tasa de interés internacional, cuando no la rebasa, haciendo extremadamente vulnerables los cálculos económicos de casi todos los proyectos.

En una presentación más reciente sobre la crisis, la CEPAL ha señalado que confluyeron en la gestación de la crisis factores de distinta índole, muchos de ellos previsibles. Sin embargo, fuimos sorprendidos por comportamientos inesperados e inéditos de la gran mayoría de ellos en la economía mundial. Esto generó combinaciones perversas de factores, sin antecedentes en las inflexiones previas del ciclo mundial. En esa combinación perversa de factores, cabe destacar:

- Políticas internas desacertadas, que basaron el crecimiento y la expansión económica en un excesivo endeudamiento externo. En algunos casos, ese endeudamiento vino a servir una expansión legítima y necesaria de la inversión productiva. Pero en muchos otros, sirvió para financiar el sobregasto interno y externo, malas políticas macroeconómicas que alentaron la fuga de capitales, procesos inconsistentes de apertura económica comercial y financiera, y no olvidemos, gastos en armamentos.
- La política de permisividad financiera, desconocida en las décadas anteriores, que aplicaron los sectores financieros privados. Debe recordarse que si hoy tenemos grandes deudores es porque ayer tuvimos grandes prestamistas.
- El curso errático y negativo de la coyuntura internacional, que a fines de la década penalizó en forma sistemática y sigue penalizando aún, la relación de precios de intercambio latinoamericano, y que posteriormente se tradujo en tasas desconocidas de intereses, nominales y reales que persisten aún, y que multiplicaron bruscamente los costos de la contratación original de la deuda. Todo esto recortó violentamente los ingresos de divisas, y elevó en forma espectacular el servicio de la deuda.
- La contracción financiera privada en los últimos años, luego de haber inyectado a la región cifras cercanas a los 30 mil millones de dólares, la banca internacional se retira bruscamente de los mercados latinoamericanos, reduciendo sus aportes a cantidades menores.

Ahora bien, con respecto a los efectos de la crisis en la región, un documento presentado por la CEPAL en el XX Período de Sesiones (Lima, abril de 1983)(3) sostiene que "... la crisis está exacerbando en las sociedades latinoamericanas el deterioro de condiciones sociales que de por sí son extremadamente inequitativas. Es cierto que el crecimiento económico debe acompañarse de un impulso estatal deliberado al proceso de transformación estructural e institucional, con miras a lograr una distribución más equitativa de los frutos del desarrollo y a satisfacer normas adecuadas de mejoramiento del bienestar social de la masa de la población. Sin embargo, no es menos cierto que sin crecimiento económico, en el clima de estancamiento y recesión, confusión e incertidumbre que dominan el escenario latinoamericano, se agudizan las tensiones sociales, se endurece la resistencia al cambio por parte de los sectores que tendrían necesariamente que ceder y, en definitiva, se perjudica aún más a la gran masa de la población que se ubica en los tramos inferiores de la distribución de la riqueza y del ingreso al mismo tiempo que se incentivan poderosas fuerzas de inestabilidad social".

El estudio continúa, destacando a cuatro aspectos relacionados entre sí que tienen especial significación en las dimensiones sociales del desarrollo:

- la distribución de la propiedad y del ingreso;
- la magnitud de la pobreza extrema;
- la desocupación;
- las limitaciones y diferencias en la participación social.

En cuanto al fortalecimiento de las relaciones externas de la región, el estudio propone:

- la reanimación y reestructuración del mercado interno;
- la preservación de la infraestructura física;
- la recuperación de la inversión;
- la puesta en marcha de políticas de distribución del ingreso y del consumo;
- la más plena aplicación de la planificación de mediano y largo plazo;

- la más plena aplicación de la cooperación regional y la integración económica.

El XX Período de Sesiones de la CEPAL(Lima, abril de 1984), fue una ocasión muy propicia para el examen de la crisis y para el análisis de las medidas para enfrentarla en los marcos de una política de desarrollo:

OBJETIVOS DE UNA POLITICA DE DESARROLLO(4)

1° Objetivos básicos

- Una mayor eficiencia de la economía acompañada de un aumento considerable en la tasa de crecimiento.
- Una mayor equidad en la distribución de los frutos del crecimiento.
- Una mayor autonomía en el proceso de desarrollo.

2. Instrumentos claves

a) Motores del crecimiento.

- Mayor aprovechamiento de las potencialidades internas de las economías de la región, Debe estar necesariamente ligada a un creciente grado de apertura externa, si bien más dinámica y selectiva que en el pasado. Esto último implica el empleo inteligente de la acción del Estado, la utilización de la capacidad importadora de los países y, al mismo tiempo, una vigorosa acción en favor de la expansión y diversificación de las exportaciones, tanto tradicionales como de manufacturas.
- El fortalecimiento de los mercados internos significa, además, impulsar el desarrollo agrícola de la región, que está muy lejos de haber alcanzado sus fronteras físicas y tecnológicas, y que podría dar a América Latina y el Caribe una posición privilegiada dentro del Tercer Mundo en este campo. También significa explorar nuevas posibilidades de desarrollo industrial tanto en la producción de bienes de consumo para atender las crecientes necesidades básicas de la población, como en el desarrollo de actividades más complejas en que la región se encuentra, particularmente rezagada —como en la producción de bienes de capital— o en que ésta podría tener posibilidades de acceder en forma más rápida a las nuevas tecnologías.

b) La modernización del Estado.

Un elemento fundamental en las nuevas políticas de desarrollo de los países de la región será la modernización del Estado. En el futuro, éste deberá apoyar los objetivos centrales de las políticas de desarrollo en forma más deliberada, controlar en mayor medida los procesos de apertura externa, y mediar entre las complejas y conflictivas demandas provenientes de los distintos grupos sociales. Al mismo tiempo, deberá redoblar la eficiencia y selectividad de sus actividades.

La modernización del Estado en la región no es una tarea fácil e implica decisiones de carácter político, que muchas veces habrán de entrar en conflicto con intereses creados, con las percepciones de determinados dirigentes o con las expectativas de ciertos grupos sociales. Superar las tentaciones del Estado populista y del Estado prescindente, para pasar a un Estado vigorosamente

comprometido con objetivos económicos y sociales, sin desmedro de su eficiencia y de su contribución al dinamismo general del sistema, aparece en la actualidad como una de las grandes tareas políticas de los países de la región.

c) Las relaciones económicas externas.

El sector externo tendrá una importancia crucial en las próximas etapas del desarrollo regional. Será necesario actuar en tres frentes simultánea y complementariamente:

- El de la eficacia de las políticas de promoción de exportaciones.
- El del fortalecimiento del mercado regional; y
- El del aprovechamiento de los mercados internacionales.

A modo de apretada síntesis, se puede señalar que la crisis en la región ha encontrado su caldo de cultivo en la precariedad de la gran mayoría de las economías nacionales, en las desigualdades sociales y económicas, en la falta de voluntad política por los cambios estructurales y en el erratismo de la economía mundial. Se ha producido una brusca caída del comercio mundial; ha bajado la tasa del producto; se ha generado una gran permisividad financiera por excedentes de dólares en los países (dólares propios y dólares de los países petroleros); la caída de la actividad económica ha producido en los países de la región una trampa múltiple:

- Han disminuido las exportaciones
- Se han deteriorado los términos del intercambio
- Ha crecido el servicio de la deuda pública
- Se ha producido un aumento de la vulnerabilidad de la economía
- Se han producido las medidas de ajustes con efectos siempre regresivos

En este escenario participan actores que desean revivir la aplicación de teorías y políticas que no tienen vigencia ni en los propios centros

Ante esta situación, ¿cuál sería la salida a la crisis? Sería necesario considerar prioritariamente:

- El fortalecimiento de las economías nacionales buscando la equidad y la generación de nuevos recursos para el desarrollo.
- La acción armónica del Estado y de la iniciativa privada en las economías mixtas.
- El aumento de las autonomías nacionales para afrontar las necesidades básicas.
- La generación de nuevas corrientes de comercio y de integración
- El fortalecimiento de los procesos democráticos y participativos, de tal modo de provocar nuevas alianzas sociales y políticas que incorporen a las clases productivas a los comandos claves del Estado y socialicen el poder.

II. PROBLEMAS POLITICOS, CAMBIOS Y TENDENCIAS EN LA ADMINISTRACION FINANCIERA PUBLICA

1. En este marco de crisis y de políticas públicas asignadas a estrategias y acciones anticrisis y de reactivación económica y financiera, se ha hecho evidente la necesidad de una administración pública que funcione y sirva a la vez como escenario institucional y político que facilite la movilización y la racional asignación de los recursos, establezca los consensos entre metas antagónicas y sea capaz por lo tanto de hacer fluída la dirección y organización del gobierno.

Se puede decir que uno de los factores claves del gobierno es su administración pública. y que sin administración no hay gobierno posible y que su inexistencia hace estériles las voluntades, propósitos y planes de la clase política. Asimismo, sin administración la voluntad política se reduce a un simple deseo y la brecha entre la planificación y la realidad se hace más y más notoria.

En el contexto del Gobierno y de su sector público juega un rol decisivo lo que se ha dado por llamar la administración financiera pública que comprende la presupuestación, contabilidad, auditoría y administración tributaria fiscal.

Dentro de la acción del sector público, el presupuesto y la gestión financiera han continuado siendo objeto de singular atención como instrumentos sustantivos para acelerar el desarrollo económico y social

Las dificultades que se le plantea a la planificación para el mediano plazo y a la planificación en su conjunto, debido a la crisis y a la inestabilidad actual de la economía internacional están llevando a los gobiernos a perfeccionar y modernizar sus estructuras presupuestarias tanto para el engarce con los planes operativos anuales como con los demás instrumentos de la planificación del desarrollo.

En efecto, la mayoría de los gobiernos están utilizando el presupuesto como importante instrumento político para estimular el desarrollo partiendo de la base de que una presupuestación más eficiente es esencial para la ejecución de los planes.

En el escenario del desarrollo planificado se ha producido un cambio apreciable en la presupuestación pública al dejarse de lado el estrecho concepto de superávit o déficit financiero en favor de conceptos mucho mas amplios. La capacidad de asegurar la eficacia de las asignaciones, la apropiada gestión de los programas y el cabal rendimiento de las cuentas en relación con los resultados. Para satisfacer estas nuevas exigencias y para que el sistema presupuestario pueda hacer factible el mayor número de tareas que impone el desarrollo al gobierno, gran número de países en desarrollo han adoptado medidas de reforma de sus sistemas de presupuesto y gestión financiera democratizando los escenarios de interacción del Estado con la sociedad civil.

En esta perspectiva y situando el marco de las reformas presupuestarias y cambios políticos, las principales tendencias del presupuesto público durante las dos o tres décadas pasadas han sido reflejo de la evolución de las condiciones y particularidades de los países. Entre los cambios de condiciones figuran en una primera fase, la mayor participación del gobierno en el dimensionamiento de las cuestiones económicas y sociales de los países la aparición de nuevas instituciones: organismos de planificación, empresas públicas, fondos especiales, bancos de desarrollo, bancos centrales, etc, y la creciente importancia y alcance de los gastos públicos. En fecha más reciente los cambios de política económica y del rol del Estado, las incertidumbres del comercio exterior el aumento de precio de los combustibles las crecientes tasas de desempleos y las modalidades que éste ha adquirido indican que a la planificación de mediano plazo se hace imprescindible articular los planes operativos anuales y el presupuesto como guía para la asignación de los recursos y un rol más activo del sector público. Esto considerablemente, ha repercutido en los gobiernos de los países en desarrollo para que asignen una creciente importancia al presupuesto público como vehículo del desarrollo planificado.

2. Tal cual lo sostienen estudios de Naciones Unidas sobre los cambios y tendencias en la administración y la hacienda pública para el desarrollo (5) Los países en desarrollo se han incorporado gradualmente a la tendencia de promover mecanismos institucionales, metodologías y actividades para acrecentar la eficacia del presupuesto (o de los presupuestos públicos del gobierno central, de los organismos descentralizados y empresas públicas y el de los gobiernos locales) como instrumento de la planificación del desarrollo. Se entiende que la planificación señala que es lo que se va a hacer en que período con que recursos y tras cuales metas políticas sociales económicas o financieras. A su vez el presupuesto indica cuánto va a costar y de dónde saldrán los recursos. De aquí la estrecha relación de ambas formas de política económica de manera principal entre el presupuesto anual y la planificación de corto plazo.

En un comienzo, muchos países pusieron el acento en establecer organismos u oficinas centrales de planificación y formular planes de desarrollo a mediano plazo, esperando que los mismos planes, una vez aprobados serían implementados por las infraestructuras administrativas financieras e institucionales existentes en los países. La debilidad institucional del sector público latinoamericano quedó en evidencia cuando lo antes señalado no ocurrió y los países reaccionaron ya sea creando organismos y fondos o instituciones de desarrollo especiales, o ya intentando hacer participar a los organismos de ejecución y presupuesto en la preparación del plan e incluso ya sea combinando la planificación y el presupuesto en una misma entidad. Aun así, los resultados dejaron mucho que desear ya que si bien el presupuesto y la planificación son dos caras de la acción del sector público en la economía nacional, no es menos cierto que por problemas políticos y burocráticos ambos instrumentos de la economía pública se han visto enfrentados parcelados e incluso compartimentalizados.

Hasta hace muy poco, en materias de presupuestos gubernamentales, interesaba más la fiscalización y los equilibrios presupuestarios que el desarrollo nacional. Incluso, la aparición de la planificación no produjo una reacción inmediata en lo referente a una función más activa del presupuesto y, en muchos casos, hasta el presente, los ministerios de hacienda siguen desempeñando un rol tradicional.

Para el cumplimiento de los objetivos nacionales de desarrollo, la función de

la planificación y el presupuesto han de considerarse como instrumentos operacionales en relación simbiótica dentro del proceso total por el que se preparan, aplican, evalúan y revisan los planes y programas para el logro de los objetivos del desarrollo y crecimiento de un país. Esta simbiosis solamente puede lograrse en la medida que la clase política y la burocracia estatal enuncian con claridad los objetivos sociopolíticos y económicos del gobierno, consiguiendo que éstos sean viables, de amplios consensos, participativos y, en consecuencia, posibles de cumplir mediante oportunas y maoritarias disposiciones políticas y legislativas.

Si esto es así, las estructuras de organización y lo procesos técnicos y políticos tanto de la planificación como del presupuesto han de sufrir profundas modificaciones de tal manera que ambas tareas se refuercen entre sí y se integren en el proceso de desarrollo donde juegan, con diversos grados de intensidad, numerosos actores, estructuras, distintas correlaciones de fuerzas, alianzas y formas de hacer política.

3. La modernización e integración de las funciones de planificación y de presupuesto es no sólo un imperativo técnico sino que también y principalmente un imperativo político. La tendencia latinoamericana, de hecho unas veces y otros de derecho, se orienta a visualizar a la planificación como la implementación técnica y social de un proyecto político, sustentado por fuerzas y clases sociales que logran, a través del testeo democrático, la oportunidad de implementar su programa en un marco de poder compartido. En este mismo sentido, en algunos países, se ha estado tratando de modificar la orientación del presupuesto público tradicional hacia una dirección estrechamente vinculada con las políticas y estrategias de desarrollo de tal manera de convertirlo en un instrumento vital de captación y asignación de recursos financieros y económicos, y en medio eficaz para la coordinación de programas nacionales y planes de desarrollo que reflejen la realidad imperante, la carga y presión presupuestaria, en esta perspectiva, se imbrica con la planificación y con la implementación del proyecto político; De otra manera, no podría explicarse experiencias recientes en materia de planes anticrisis que se están llevando a cabo en escenarios democráticos de la región.

En el documento de Naciones Unidas ya citado (6) se afirma que en los aspectos organizativos, se han realizado con relativo éxito, acciones para que la planificación alcance a todos los niveles y sectores del gobierno y, por lo tanto, guarde relación con el presupuesto público. La apertura de oficinas de planificación en los organismos que desempeñan funciones de importancia vinculadas con el desarrollo constituye una muestra de esta tendencia.

Se ha intentado que , la presupuestación se amplíe con fines de información y análisis a todas las actividades descentralizadas, tales como empresas públicas, programas regionales e incluso presupuestos locales.

En concreto, se puede sostener que se ha llegado a considerar la planificación y el presupuesto como procesos integrados que requirían de un sistema de coordinación en todo el gobierno, así como vínculos estrechos con los organismos que se ocupan de las cuestiones monetarias y económicas. Sin lugar a dudas que ésta es una integración difícil, pero, también, de la misma depende la necesaria dosis de eficiencia y coordinación de un sector público cada vez más requerido por los procesos políticos que atraviesan el escenario latinoamericano.

Otra forma de promover relaciones eficaces entre la planificación y el presupuesto lo constituye la sincronización, por diversos medios, de sus referencias

temporales.

Uno de los mecanismos utilizados es el de introducir provisiones de presupuesto y gasto multianuales para establecer una perspectiva temporal común a planificación y presupuesto y facilitar una correspondencia más estrecha entre las estrategias del plan y las operacionales.

Un sistema presupuestario mutianual podría estimular la formulación y aplicación de medidas congruentes a largo plazo para movilizar los recursos, centrar la atención sobre la gestión de la demanda y el balance de recursos reales, y facilitar la ejecución coordinada e ininterrumpida de proyectos a largo plazo. De todas formas, es importante mantener la flexibilidad de esta preparación y ejecución del presupuesto para hacer frente a cambios imprevistos.

Otro dispositivo que se ha utilizado ha sido la introducción de planes y presupuestos operacionales de carácter anual. En este sistema, los planes a mediano plazo se traducen en programas de trabajo operacionales para cada año, por lo general mediante la actuación conjunta de los organismos de planificación y presupuesto. Estos programas se convierten en los bloques en que se construye el presupuesto anual. De esta manera, los presupuestos han de configurarse cuidando de que contribuyan al logro de los objetivos globales y sectoriales del plan.

La introducción de presupuestos multianuales y de planes y presupuestos operacionales de carácter anual, depende de diversos factores, entre los que se cuenta el contexto institucional y jurídico de los diversos países. Por esta razón, requieren un estudio y análisis crítico las prácticas políticas, legislativas y administrativas vigentes en torno a los procedimientos presupuestarios, las formas de visualizar las estructuras de la economía y por supuesto las necesidades de datos.

4. Teniendo presente el objetivo de acrecentar la eficacia del presupuesto público como instrumento del desarrollo planificado, algunos países han ensayado los presupuestos por programas. Estos en sus diversas variantes, han tenido amplia aceptación, sobre todo en los países de América Latina y Asia. Aún así, la implantación ha significado un cambio más formal que estructural, ya que no siempre ha sido posible introducir las modificaciones necesarias en los métodos y clasificaciones contables de las organizaciones y en las modalidades de gestión de los programas.

Ha existido también un gran interés por el Sistema de Planificación, Programación y Presupuesto (SPPP) con sesgo en el cálculo de las estructuras de los programas para mostrar el costo de cubrir metas y objetivos; el desarrollo de programas, presupuestos y resultados multianuales; el análisis del costo-eficacia de sistemas alternativos para alcanzar los objetivos de los programas; y el desarrollo de medidas sobre costo-beneficio y costo-eficacia. Ha existido cierto desencanto en la utilización del sistema SPPP por el trabajo administrativo tan grande que conlleva y por ciertas complejidades propias de su aplicación por países. También, algunos países han mostrado interés en el presupuesto de base cero aunque éste y el SPPP contienen muchas similitudes y que todavía se encuentra en su etapa teórica.

Finalmente en el documento de Naciones Unidas que sirve de base para desarrollar esta parte(7) se planteó que "un estudio de los países para los que se dispone fácilmente de información indica que sus experiencias para introducir presupuestos por programas o sus variantes no tuvieron el éxito que ellos esperaban. A manera de ejemplo en América Latina, la ejecución de presupuestos

por programas en toda la administración empezó en 1962 en Bolivia, Honduras y Venezuela en 1965 en el Paraguay, en 1967 en Guatemala, en 1965 en Panamá y la República Dominicana, y en 1967 en Chile; en la mayoría de esos países, el presupuesto por programas dista actualmente de ser operacional. La causa de ese relativo fracaso ha de encontrarse mucho más en las condiciones originales que se daban en el momento de su introducción que en fallas del sistema propiamente dicho. El presupuesto por programas se introdujo en América Latina sobre todo para que fuera un instrumento efectivo en la realización de planes económicos. No parece, sin embargo, que el proceso de planificación económica estuviera en condiciones de proporcionar al presupuesto por programa los datos e información que requería para alcanzar sus objetivos. Otra dificultad fue la insuficiencia de los programas de información para personal de gestión y presupuesto que realizaron los diversos países y organizaciones internacionales. El pequeño número de expertos internacionales no pudo abrir todas las fases diferentes de ejecución y mucho menos su administración en cada país. El resultado de esas dificultades es que en la actualidad el sistema presupuestario de casi todos los países latinoamericanos es un producto híbrido del presupuesto por programas y del presupuesto tradicional. Ninguno de los dos existe en su forma original y pura. El presupuesto por programas, que se suponía eliminaba casi todas las deficiencias y limitaciones del presupuesto tradicional, tomaba del mismo muchos de los defectos que se pensaba iba a suprimir. La opinión general es que hasta la fecha se han obtenido muy pocos resultados concretos y que es urgente contar con una estrategia que permita a los presupuestos por programas salir en América Latina de su actual etapa de estancamiento”.

“Generalizando este cuadro más bien incompleto, es evidente que los países en desarrollo que procuran introducir el presupuesto por programas o el SPPP descubren que estas prácticas difieren sustancialmente del presupuesto tradicional y que la transición de una a otras no es fácil. En el presupuesto tradicional, la preocupación principal reside en los gastos monetarios, y la estructura del presupuesto se concibe a menudo en términos de sueldos y salarios, gastos de viaje, equipos, etc. Todo el mundo reconoce que la forma y estructura del presupuesto gubernamental no identifica los recursos utilizados ni los productos obtenidos, ni suministra información para evaluar la contribución de lo que se hace a la consecución de objetivos ni el efecto de las transacciones gubernamentales sobre el consumo, inversión, distribución del ingreso, ahorro, etc, de la economía. Por lo tanto, no puede servir de base para la administración y evaluación de los programas gubernamentales en relación con los objetivos, gastos y metas de los planes, aunque su formato siga siendo exigido por las disposiciones legales de muchos países en desarrollo”.

“Por otra parte, se considera que un presupuesto por programas orientado hacia lo que se produce tiene una mayor afinidad conceptual y estructural con las necesidades de la planificación. Identifica metas y objetivos, insumos y productos, y relaciona lo que se obtiene con los objetivos. Se lo considera, por lo tanto, como una ayuda eficaz para la administración y evaluación de los planes y programas de desarrollo”.

“El lento ritmo con el que se está introduciendo el presupuesto por programas en varios países en desarrollo puede explicarse en parte por el hecho de que opera en un contexto de cuentas y procedimientos presupuestarios tradicionales cuyo fin es asegurar la fiscalización de los fondos públicos y no facilitar información inmediata sobre los temas y objetivos del desarrollo y su cumplimiento. Los buenos procedimientos presupuestarios deberían promover el

logro de una mejor relación costo-beneficio y destacar la importancia de la transparencia, sencillez, celeridad y flexibilidad en la formulación y administración de los programas. Debe obrarse con sumo cuidado al elaborar nuevos procedimientos para los presupuestos orientados hacia lo que se produce, ya que los malos métodos tienen su costo. Sin una reforma sistemática de los procedimientos existentes, el presupuesto orientado hacia los resultados no puede realmente tener éxito”.

“Las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales han dedicado mucha atención a mejorar diversos aspectos de la elaboración de presupuestos, incluidas la preparación e implantación de presupuestos por programas”. “Las distintas necesidades de los países en desarrollo indican que entre sus problemas más importantes figura ahora una mejor definición de conceptos tales como resultados, consecuencias y métodos de medición. También se requiere una gran labor para desarrollar un plan integrado de clasificación presupuestaria que identifique los programas, sus objetivos, los recursos realmente utilizados y los resultados. Para sentar el presupuesto por programas sobre bases firmes, los países en desarrollo también han de elaborar indicadores de resultados en diversas esferas del sector público”.

5. En anteriores seminarios se ha sostenido, y con razón, de que “el documento presupuestario es un documento político y la forma con la que se elabora es fundamentalmente política, no es un procedimiento mecánico o teórico en el cual puedan ayudarnos excesivamente las técnicas presupuestarias más ricas y sofisticadas, sino que esta mucho más condicionado por la realidad social política y casi diríamos cultural de los países que lo elaboran” (8).

Si este rasgo es tan marcado en el contexto regional, la administración presupuestaria se enfrenta, desde el segundo quinquenio de los setenta y comienzos de la década de los ochenta con uno de los problemas políticos de mayor envergadura y proyección, tal cual es el de la crisis económico-financiera y sus secuelas institucionales, administrativas, sociales y culturales. Las magnitudes del endeudamiento externo, sus modalidades de corto plazo, de acuerdos principalmente privados e intereses variables, no sólo ha hecho mas feble la tradicional vulnerabilidad externa de la región, sino que está produciendo cambios políticos de envergadura que afectan el rol del Estado, de los sectores públicos, de los procesos de elaboración de las políticas públicas, de planificación, financiamiento y formas de acción y organización de las clases y actos sociales.

Como se sabe, el Estado, sino agente de las decisiones sociopolíticas, es el escenario dinámico y complejo donde se desarrolla el protagonismo político del presupuesto, primer instrumento de política económica y manifestación expresa de los gobiernos de su estrategia de desarrollo y de su proyecto político.

“La crisis económica (y financiera) en curso, ha replanteado agudamente el tema del rol del Estado en las estructuras históricas de la región, El Estado ocupa actualmente en ellas un papel central y decisivo. La crisis exige incrementar fuertemente su limitada capacidad de gestión presente y asimismo, ponerlo en condiciones de atender las nuevas misiones que se le asignen en los planteos elaborados para afrontar la crisis. El logro o el fracaso de estos objetivos condicionará severamente la viabilidad de las políticas y planes de acción estructurales en los campos económico y social. En el problema de la gestión estatal se halla actualmente una de las claves básicas del futuro de América Latina y el Caribe.(9)

De una u otra forma, la arena estatal, considerada en función de la clásica división tripartita de poderes que Montesquieu lleva hasta la calidad de paradigma del funcionamiento y desarrollo de la democracia, es en la actualidad un escenario tremendamente tensionado por la misma crisis que restringe su capacidad de maniobra política y económica y, también, por las demandas de la sociedad civil y sus formas de acción y de organización.

Si quisiéramos hoy mostrar la panorámica en que actúan el Estado, los sectores públicos, la sociedad civil y los actores sociales y políticos, tendríamos que concebir, en función del proceso presupuestario, (10) un esquema o modelo político donde juegan tres estructuras interrelacionadas (estatal, político-administrativa y la de clases y actores sociales) y diversos componentes principales secundarios, institucionales, técnicos y operativos, siguiendo en parte lo ya planteado por Ramón V. Melinkoff en "El problema político de la Administración Pública".

Suscintamente, las instituciones que integran la estructura estatal (los centros del poder político) serían fundamentalmente:

- a) el Estado y sus poderes básicos: ejecutivo (gobierno), legislativo y judicial;
- b) las provincias y estados como divisiones político-territoriales;
- c) los cabildos, ayuntamientos y/o concejos municipales;
- d) las legislaturas o asambleas legislativas; y
- e) los partidos políticos, en su dimensión articuladora en relación con el aparato burocrático.

En concreto, en la región latinoamericana y principalmente en las economías mixtas, sistemas políticos democrático-representativo y regímenes presidenciales de gobierno, el presupuesto está contenido en un documento emanado del poder ejecutivo, o sea, del gobierno y su estructura ministerial: ministerios de hacienda y economía y/o de finanzas, de las direcciones de presupuesto de estos ministerios. Hasta el presente, el grado de participación comunitaria, de los ciudadanos organizados, en el origen, elaboración y formulación presupuestaria es inexistente, salvo quizás en el presupuesto del primer año de gobierno, y por vía indirecta, ya que se supone la votación obtenida por los que se hacen cargo del ejecutivo implica una clara manifestación de voluntad política en favor del proyecto o programa presentado para el escrutinio de la ciudadanía. Sin lugar a dudas que debiera existir, por lo menos, alguna fase del proceso presupuestario (y de planificación nacional) en que se contrastan —concertándose— las demandas de la comunidad con las propuestas emanadas del ejecutivo. En esta eventual fase del proceso se debería ejercer la vigilancia ciudadana del gasto público, formular sus propuestas, sus demandas y hacer real su activa participación en la elaboración del presupuesto, de tal modo de mejorar la asignación de recursos y prioridades, la capacidad de gestión del proceso presupuestario y la presentación de programas viables y necesarios.

En este sentido, no es el proceso de programación presupuestaria (como tampoco lo es el proceso de planificación nacional) lo que adolece de fallas sustanciales en el manejo gubernamental de la economía pública, sino que, más que nada, las formas en que éste (ó estos) se llevan a cabo. La falta de un piso social e institucional en los espacios y niveles territoriales hacen que tanto el presupuesto como la planificación no reflejen con realidad y conocimiento las demandas de la población y aquellas urgencias propias de nuestras sociedades en desarrollo.

Aquí surge un problema dramático de la teoría y la práctica del gobierno latinoamericano cual es el de la dinámica administrativa una de cuyas manifestaciones es la coordinación institucional y las articulaciones intergubernamentales, cuestión esta última que se da con mayor énfasis en los sistemas políticos federales.

La falta de coordinación institucional convierte en compartimientos estancos a ministerios, departamentos, direcciones generales, etc. Este hecho lleva a la excesiva centralización del aparato gubernamental y al surgimiento de cuellos de botella administrativa, fuera de la natural "burocratización" de la administración nacional. La formación de "cliques político-administrativo" en los ministerios y departamentos claves de la estructura de poder (político), se hace más evidente en aquellos que, como los de Hacienda, o Economía, o Finanzas, tienen la principal iniciativa en la programación presupuestaria.

Una natural reacción frente a estas patologías del gobierno y la administración latinoamericana lo constituyen las acciones de descentralización, desconcentración y perfeccionamiento de la dinámica administrativa que se expresan en, por una parte, la regionalización y fortalecimiento de los gobiernos locales y, por otra, en las distintas fuerzas que impulsan a la acción y mantienen en funcionamiento a la administración estatal: la creatividad, el liderazgo, el planeamiento, la coordinación, el control y la evaluación.

En la política presupuestaria, como política pública (11), la coherencia con las rentas regionales y locales es un problema escasamente abordado por la administración financiera pública y la misma dinámica administrativa en lo que hace a la planificación, la coordinación, la evaluación y el control.

En el tratamiento de esta temática, sin dudas que conspiran en contra de factores tales como la autonomía municipal (financiera y administrativa), las disparidades regionales y cierto "imperialismo" estatal que inhiben una programación más integrativa de los distintos niveles de gobierno y desarrollo y que, en la práctica, queda sujeta a la normativa, subvenciones, asignaciones y transferencias del centro (gobierno central) a las periferias regional y local. Si bien en algunos países (Ecuador, entre otros), los presupuestos locales (seccionales) son sometidos a una suerte de "toma de razón" (en referencia a la coherencia con los planes nacionales) por el organismo nacional de planificación, no es menos cierto que, en lo fundamental la administración financiera local languidece y el producto generado por cada región, provincia, departamento o comuna termina absorbido por el fenómeno "capitalidad" nacional o regional.

En la mayoría de los países en desarrollo, los presupuestos locales son financiados en un 70-80% por las subvenciones y transferencias de los gobiernos centrales y los niveles de recaudación de ingresos propios pocas veces sobrepasan el 30% del presupuesto. Los ingresos locales por lo general, según Alderfer (12), proceden de las siguientes fuentes: a) porcentaje de los impuestos recaudados por el gobierno nacional, b) impuestos locales sobre la tierra y los edificios incluidos las explotaciones y productos agrícolas c) impuestos personales sobre el ingreso individual d) cuotas de concesiones, e) ingresos provenientes de los servicios públicos f) subvenciones del gobierno nacional, g) ingresos provenientes de empresas comerciales, h) contribuciones y donaciones voluntarias, e i) prestamos.

En lo que hace a los gastos municipales éstos están determinados por problemas urgentes a resolver el tamaño de la organización, la cantidad de población y la extensión territorial. De una u otra forma los problemas a resolver están señalados en las leyes que asignan funciones locales, los planes y programas

municipales y las demandas comunitarias concretas. En general en cuanto al tamaño, la población y el territorio existe una evidente heterogeneidad e incluso las tipologías ensayadas no responden a indicadores medianamente estructurados.

Varas (13) sostiene que el instrumental técnico de la administración financiera local debe estar al servicio de las necesidades de la comunidad y expresarse en programas realistas por lo cual tiene que viabilizar la programación anticipada de las acciones, asegurar el flujo de fondos de acuerdo con la cronología de los gastos, ser lo menos costoso posible para la propia comunidad y, por sobre todo, procurar la mayor transparencia pública en las informaciones relativas a la obtención y uso de recursos. El control público, el uso de planes financieros, la sistematización de la información, el uso de presupuestos por programas o presupuestos base cero pueden ser mecanismos adecuados de la programación financiera pública en el nivel local.

En estos cortes verticales del tratamiento del presupuesto como política pública e instrumento de política económica de los gobiernos, se observa la hegemonía del Gobierno central en el manejo de los recursos asignaciones inversiones, programas y gastos. Donde existe el nivel regional o la tradición del cuoteo por regiones, estados o departamentos (por ej. Colombia), la influencia de las políticas regionales en las direcciones de los partidos a nivel nacional y del Estado se hace sentir en las principales instancias de la toma de decisiones en estas y otras materias. No es frecuente aunque también se dé el caso que Alcaldes pero de las capitales nacional y regionales, lleguen a tener influencia en las decisiones presupuestarias.

Si cambiamos de óptica y los cortes en vez de ser verticales los hacemos de forma horizontal, el presupuesto elaborado por el poder ejecutivo necesita del debate y la acción legislativa para que se transforme en ley que promulgará o vetará mañana el Gobierno de acuerdo a las disposiciones constitucionales y participación de los organismos contralores.

En este corte, es posible adelantar dos observaciones necesarias: a) un poco de tipificación primaria de las contradicciones y consensos en el interior de los gobiernos según sean de uno, dos o varios partidos, y, b) la necesidad de un legislativo moderno eficiente y nacional que sea capaz de hacer real un supuesto básico de la democracia representativa: el ejercicio del poder compartido.

La elaboración del presupuesto es una materia sensible a la mayor o menor influencia o poder de grupos y partidos dentro del Gobierno, dándose inclusive, en el gobierno de un solo partido contradicciones y consensos entre "tecnócratas" y "políticos" o entre los grupos del ministerio de hacienda economía, finanzas o planificación. Paradójicamente son los ministerios técnicos más que los políticos y sociales los que influyen en un proceso tan político como el de elaboración y formulación del presupuesto.

En los gobiernos de dos o más partidos suelen haber ciertas contradicciones entre aquéllos que son partidarios de políticas públicas distributivas o redistributivas (en cuanto a asignación); entre políticas públicas segmentadas homogéneas o fragmentales (si miramos el problema desde la estructura) y también, se dan aquellos disensos en torno a la cuestión del estilo o modelo monetarista neoliberal que privilegia al mercado como asignador de recursos la cantidad de dinero en flujo y su énfasis es el crecimiento puro y simple estructuralista que privilegia el desarrollo y el cambio en el contexto de economías mixtas y democracia representativa que lo hace con los problemas de la transición sistémica desde el sistema capitalista a uno no capitalista hasta llegar al sistema socialista.

La renovación de las técnicas y estilos legislativos en materias de discusión y aprobación de los presupuestos públicos pareciera ser uno de los requisitos y más exigentes *tests* a los que tendrán que someterse los actuales procesos de democratización y cambio en la región.

Siguiendo a Robert D. Lee Jr y Ronald W. Johnson (14), si bien se sostiene que el presupuesto es una función ejecutiva que llevó la iniciativa en la formulación de planes y procedimientos para los gastos y que, además implementa esos planes y procedimientos es evidente que es el legislativo, el que haciendo uso de su responsabilidad constitucional, tiene el deber de asignar fondos a los gastos públicos, aprueban leyes para la obtención de los ingresos necesarios y vigilar el gasto o empleo administrativo de los fondos.

En algunos sistemas políticos se combinan de hecho o de derecho las funciones legislativa y ejecutiva, y la aprobación o rechazo del presupuesto se convierte en un problema del partido que controle el gobierno que usará de su hegemonía política para determinar la necesidad de los gastos públicos como puede ser el caso de México, con un partido dominante o de Venezuela y Colombia con dos partidos alternándose. En otros sistemas en que existe una más nitida separación de poderes, ya sea por la polarización programación política, la toma de decisiones presupuestarias es un doble proceso en que legislativo y ejecutivo tienen intereses y procedimientos propios susceptibles de consensos y disensos más coyunturales que estratégicos.

De todos modos resulta claro que más allá de la norma institucional o de las formas que ha ido adoptando el sistema político, se encuentran determinadas constelaciones de intereses en conflicto que complejizan al máximo la toma de decisiones presupuestarias. Un tipo de conflicto se da entre el Presidente y el Congreso, estimando el primero que se encuentra 'prisionero de las leyes' y el segundo que es su deber "moderar" el Ejecutivo y que decir 'no es indicio de que no aprueba ciegamente sus propuestas y recomendaciones'. Otra forma de expresarse los conflictos en torno al presupuesto es aquella que tensiona las relaciones entre las cámaras (revisora y política), ya que cada rama del congreso refleja intereses distintos y desea mostrar su independencia, por ejemplo, generalmente los senados son expresivos de intereses más nacionales y regionales y las cámaras de representantes (diputados) interpretan más los intereses regionales provinciales o locales.

También el sistema de partidos políticos es fuente de conflictos, problemas (y lógicamente de variados consensos) en materias presupuestarias ya sea si son representativos de intereses sociales determinados de ideologías o programas determinados. El nivel de desarrollo de los países y de los sistemas el tipo de régimen político e incluso el grado de transnacionalización de la economía nacional influyen en el comportamiento funcional o disfuncional con la programación presupuestaria de los sistemas políticos.

En el mismo nivel de análisis tanto el Estado, básicamente a nivel de gobierno, como la sociedad política expresada en la otra cara de los partidos como integradores de intereses tienen que tomar decisiones en la crisis que comportan ni más allá de la normalidad del funcionamiento sistémico: la crisis como tal conlleva más perdedores que ganadores y el Gobierno y los Partidos al recortar por el lado del gasto y de los programas a los presupuestos tendrán que elegir, optar priorizar políticamente. De aquí que la transparencia en el manejo presupuestario, la amplia información gubernamental y legislativa la misma conformación responsable de opinión pública y la participación de la ciudadanía son factores determinantes para que el enfrentamiento de la crisis no sea un ejercicio elitario y en la búsqueda de salidas el esfuerzo sea compartido.

Ahora bien, también, es el Congreso y en el sistema de partidos los contenidos técnicos de las propuestas y recomendaciones se expresan en la importancia que tienen las comisiones o comités de hacienda (de finanzas o de presupuesto) en las legislaturas y de los Departamentos, Oficinas Técnicas, Profesionales o Comisiones Económicas en los partidos políticos. Los recursos humanos reclutados para estas instancias, provienen justamente de las universidades nacionales o privadas y en menor proporción de sistemas de reproducción política de cuadros y dirigentes de los mismos partidos.

La estructura político-administrativa del esquema o modelo político que estamos utilizando para tratar los problemas políticos del presupuesto público, tiene como componentes fundamentales a la burocracia, a la administración pública en su triple dimensión de aparato técnico-económico, defensivo e ideológico del Estado, y a los organismos supranacionales que tienen el carácter de aparatos del Estado o que cooperan técnicamente con los Estados nacionales.

Como se sabe, el aparato del Estado es funcional al poder político y está constituido por organizaciones distintas de estructura común pero que tienen un mismo fin: llevar adelante las funciones objetivas del Estado como su fuerza de ejecución, dominación, regulación, integración y coerción en una sociedad dividida en clases.

La Administración Pública es la expresión más cabal del aparato del Estado, constituye la totalidad de este y manifiesta la organización burocrática específica concretando la acción del grupo social burocrático y de los especialistas que el Estado requiere para cumplir su rol de dominación, arbitral y racionalizador.

El concepto Administración Pública designa un conjunto de organizaciones de formas sociales concretas, mientras que el concepto burocracia utilizado críticamente y en el siglo XVIII para referirse a 'la tiranía' y 'dominación' de los funcionarios es usado para tipificar a un cuerpo especial de la sociedad encargado de la administración de los asuntos públicos con toda la connotación negativa que conlleva en el lenguaje cotidiano. (15)

Para la programación presupuestaria nos interesa ver sucintamente el rol de la administración pública como aparato técnico-económico del Estado.

Las instituciones de la Administración Pública son diversas y se clasifican según sus funciones: establecimientos públicos y de utilidad pública, según su base legal: de derecho privado y de derecho público la forma de operar: centralizados descentralizados, concentrados o desconcentrados y el tipo de administración a la que pertenecen: central federal local, municipal estatal regional, descentralizada, policial, militar etc.

En el seno de las instituciones se realizan, evolucionan y cristalizan variados y complejos procesos de tipo administrativo necesarios para implementar y ejecutar las decisiones de carácter económico y político propias de los niveles jerárquicos del Estado.

De acuerdo con Ramón V Malinkoff (16) "organizativamente, la Administración Pública está constituida mediante el sistema burocrático de niveles jerárquicos, tales como el nivel directivo-ejecutivo o nivel decisorio, el nivel directivo-administrativo que implemente las decisiones el nivel asesor y consultivo que coadyuve a la toma de decisiones y el nivel técnico y técnico auxiliar que es el nivel operacional y al que corresponde la ejecución de las decisiones y de los proyectos respectivos".

Los niveles prioritarios parecieran ser el nivel decisorio y asesor ya que en esos niveles se determinan los objetivos centrales del Estado y también, donde

se hace más patente los intereses políticos e ideológicos en juego.

En el caso de la programación presupuestaria pública intervienen tres niveles que se articulan y penetran: el nivel de decisiones políticas: ejecutivo y legislativo, el nivel de decisiones técnicas (cada vez más político-técnicas): los organismos de desarrollo y planificación, y el nivel de decisiones administrativas u operacionales: la Administración Pública del Estado y la Burocracia Pública. De una u otra forma en estos tres niveles se expresan los especialistas: los políticos los planificadores y los administradores. En los dos primeros niveles, debería implementarse la más amplia participación de la sociedad a través de organismos comités asambleas etc y, en el tercer nivel, el control del público es básico así como la tecnificación y profesionalización plena de la administración pública

Las formas de acción y de organización de las clases y actores sociales es la tercera estructura del modelo o esquema político que nos hemos dado en este examen preliminar de los problemas políticos del presupuesto público tal cual se da en la región.

Sin lugar a dudas que este es un tema de por sí complejo donde pueden distinguirse diversas clases fuerzas y actores sociales: clases de transición, clases dominantes clases dominadas, fuerzas sociales grupos sociales grupos de presión, y actores principales y actores secundarios. La dicotomía clases dominantes y clases dominadas resulta siempre una tentación para explicitarse los contenidos reales del presupuesto. Pero lo concreto, sobre todo en la región, pareciera ser una suerte de correlación existente entre grado de organización de las clases, fuerzas, grupos y sectores sociales y las estructura del presupuesto. Así, las organizaciones empresariales, los sindicatos más poderosos los partidos con mayor influencia en la administración, ciertos y determinados grupos de interés y de presión, los sectores obreros industriales iglesias y fuerzas armadas tienen peso específico de la programación presupuestaria que lo hacen valer en los tres niveles de elaboración, formulación e implementación del presupuesto.

III. EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS Y LA PARTICIPACION

Al examinar el nuevo papel del Presupuesto por Programa para fomentar la participación de la comunidad debería dejarse de lado la inútil discusión Estado versus mercado. Sobre este aspecto el Secretario Ejecutivo de la CEPAL en una parte de su exposición en el XXI Período de Sesiones de la Comisión expresó que el plantear el antagonismo Estado y mercado puede conducir a conclusiones políticas equivocadas. No cabe duda que el mercado tiene que cumplir un papel de enorme importancia. Pero es igualmente claro que al Estado le corresponde la conducción del enfrentamiento de la crisis y la promoción de las transformaciones para ir cerrando las brechas que persisten a pesar de los progresos alcanzados en la región.

Le corresponde al Estado y a su aparato el Sector Público:

- La conducción del desarrollo económico y social y la creación del ambiente básico para el desarrollo del Sector Privado.
- La responsabilidad en el manejo macroeconómico.
- Acciones concretas para ir cerrando las brechas sociales
- Participación en la infraestructura básica, en la producción de bienes y servicios y en la modificación del aparato productivo.
- La eliminación de las disparidades regionales
- Promoción del proceso de participación en el desarrollo.
- Las acciones para el desarrollo del medio ambiente
- Las acciones en ciencia y tecnología.
- La promoción de la integración y la cooperación regional
- La incorporación de la variable población en el desarrollo.
- El mejoramiento de la gestión del Sector Público.

El Presupuesto por Programas continúa siendo el instrumento básico para traducir en el corto plazo las estrategias y planes de acción y para enfrentar las situaciones coyunturales. ¿Pero está adecuado para el enfrentamiento de la crisis y para promover la participación?

En muchas situaciones pareciera que no está preparado. Es más bien un instrumento "plano" que a veces no distingue las carencias ni la estrategia. A veces es extremadamente limitado y solo considera el gobierno central, siendo el área descentralizada y las empresas públicas lo más relevante en el Sector Público.

Pareciera entonces que es oportuna una discusión sobre la técnica y operatoria del presupuesto por programas para que se pueda cumplir con algunos de estos requisitos.

- Que posibilite la participación de todos los niveles de la llamada pirámide participativa esto es Congreso Nacional, asambleas locales mecanismos de concertación, agrupaciones de trabajadores, agrupaciones de empresarios
- Que posibilite el afrontar las brechas tales como pobreza crítica nutrición desigualdades espaciales inadecuación productiva.
- Que considere las líneas estratégicas como cooperación e integración. Programas energéticos. Programas de ciencia y tecnología. Programas de conversión industrial.

Para cumplir con lo anterior habría que establecer matrices participativas en que se establecieron las instancias de participación en la definición de objetivos, metas y recursos y pareciera que la técnica actual como ha sido aplicada en muchos casos no posibilita se cumpla con los requisitos mencionados.

Queda en este seminario abierto el tema ¿Cómo transformar el presupuesto por programas para que sea un real instrumento de participación y democracia? ¿Cómo cumplir con el gran desafío de afrontar la crisis pero transformando y generando corrientes de desarrollo autosostenido?

Notas

1. Véase, Enrique Iglesias: "América Latina: crisis y opciones de desarrollo" Presentación del Secretario Ejecutivo de la CEPAL en el XX Período de Sesiones de la CEPAL, Lima Perú, 29 de marzo al 6 de abril de 1984 CEPAL, "La crisis en América Latina: su evaluación y perspectivas", Documento E/CEPAL/SES 20/G 25 abril de 1984, Reactivación y Desarrollo El Gran Compromiso de América Latina y el Caribe, por Norberto González presentado en el XXI Período de Sesiones de la CEPAL; Presentación del Secretario Ejecutivo Adjunto de la CEPAL, señor Gert Rosenthal durante el Comité I del XXI Período de Sesiones de CEPAL (México, abril 1986).
2. "El desarrollo regional ante la crisis y la reactivación" exposición realizada por el Director del ILPES en la Escuela de Ingeniería Comercial de la Universidad Católica de Valparaíso Chile 25 de mayo de 1984.

3. CEPAL, La crisis en America Latina su evaluacion y perspectivas Documento E/CEPAL/SES.20/G.25, abril 1984.
4. Enrique Iglesias Presentacion del Secretario Ejecutivo de la CEPAL en el XX Período de Sesiones , Lima Perú, 29 de marzo al 6 de abril de 1984. América Latina Crisis y Opciones de Desarrollo '
5. Naciones Unidas, Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo: Estudio de los cambios y tendencias en la administración y la hacienda pública para el desarrollo 1975 1977, 1977-1979, Nueva York 1979 y 1982
- 6 Ver Naciones Unidas, Departamento de Cooperación técnica para el Desarrollo: ' Estudio de los cambios y tendencias en la administración y la hacienda pública para el desarrollo '1975 1977 1977 1979, Nueva York 1979; 1982, págs 39 54; 63 68.
- 7 Ver Naciones Unidas, DCTO 'Estudio de los cambios y tendencias en la administración y la hacienda pública para el desarrollo 1975 1977 1977 1979, Nueva York 1979 1982; págs. 39 54 63 68
- 8 Intervencion del Sr Secretario de Estado de Hacienda D. Jose Bonell Fontelles, en la sesión plenaria del XII Seminario Interamericano e Ibérico de Presupuesto Público, 27 de mayo al 1º de junio de 1984, Madrid, España.
- 9 Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD): en la Reforma del Estado: Enfoques renovados ver artículo de Ignacio Pérez S y Bernardo Kliksberg El rol del Estado en la presente situación de America Latina marzo de 1985 Caracas Venezuela
10. Partiendo de la base que el proceso presupuestario es un proceso político y técnico en continua retroalimentación, que tiene a los sectores dominantes en el aparato estatal a su estrategia de desarrollo y proyecto político como fuente originaria e implementadora pero que sólo se legitima legalmente por la sanción parlamentaria y la promulgación por el ejecutivo (gobierno).
11. Se entiende por política pública la expresión decantada y genuina del 'Interés general' de la sociedad sea porque su legitimidad deriva de un proceso legislativo democrático o de la aplicación de criterios y conocimientos técnicamente racionales a la solución de problemas sociales.
- 12 Harold F. Alderfer: Local Government in Developing Countries, Nueva York Mac Graw-Hill Book Co , 1964 págs 149 171.
13. Carlos Varas G , Teoría del Gobierno Municipal, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Chile Santiago de Chile, 1984
14. Robert D. Lee Jr. y Ronald W Johnson El Gobierno y la Economía, F.C.E primera edición en español, 1977 Mexico.
15. Ver Renate Maynte Sociología de la Administración Pública, Alianza Universidad Madrid, 1985; y la Teoría de la Burocracia Estatal: enfoques críticos Oscar Oszlak, Editorial Paidós Buenos Aires 1984.
16. Ramón V. Malinkoff El problema político de la Administración Pública Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Caracas 1979 op cit

ASPECTOS POLITICOS Y SOCIALES DEL PRESUPUESTO

Palabras pronunciadas por Antonio Amado, quien tuvo a su cargo la lectura del trabajo del Senador Fernando Henrique Cardoso, de la República Federativa de Brasil.

El tema, que el Senador llamo de "Los aspectos Politicos y Sociales del Presupuesto", aunque tratado en forma general, esta en cierta medida influenciado por la experiencia del Brasil. En consecuencia, algunas afirmaciones son válidas para la mayoría de los países de América Latina, y otras, a lo mejor son específicas del caso brasilero.

1. EL ESCENARIO DEL ABORDAJE

El presupuesto publico a que se refiere el Senador en sus notas, tiene la concepción amplia, abarcando el presupuesto fiscal tradicional, las componentes del gasto público conexas con el presupuesto monetario y los presupuestos de las organizaciones estatales vinculadas al Gobierno, de conformidad con lo que se constata en Brasil.

El contexto que sirve de referencia es el del Estado democratico o en efectivo proceso de democratización.

Como característica de los países en desarrollo el Senador Cardoso resalta la función intervencionista consecuencia de un proceso evolutivo del Estado liberal, de presiones de la conyuntura internacional que inviabilizan la adopción de otras soluciones para la preservación del interes nacional

El Senador Cardoso admite el supuesto de que cabe al Estado Moderno el papel de impulsar la economía y de promover el desarrollo económico con justicia social. Por lo tanto, lo ubica lejos de los abordajes tradicionales de la acumulacion forzada, pero en consonancia con las concepciones más recientes del "Desarrollo Centrado en el Atendimento de las Necesidades Basicas" y con la tesis defendida por Myrdal de la tempestiva repartición de los resultados del crecimiento entre las necesidades de acumulación y las de redistribución a los protagonistas del proceso de desarrollo.

Los países de América Latina son vistos por el Senador de un modo general como Estados que se enfrentan con la necesidad de superar las circunstancias limitadoras inherentes a su condición de economías dependientes y periféricas a un conjunto de países centrales de economías altamente dinámicas.

2. EL PAPEL DEL ESTADO EN LAS ECONOMIAS EN DESARROLLO

Afirma el Senador Cardoso que el mundo que emergió de las grandes guerras y las crisis, llevaron a los Estados a promover la diversificación de funciones y una progresiva intervención en el campo económico, con el propósito de generar mecanismos anticíclicos y minimizar la inseguridad internacional que caracterizó el período político entre las dos grandes guerras mundiales.

En consecuencia, las funciones del Estado se ampliaron, mencionando las siguientes:

- organización del proceso de desarrollo a partir de una visión integrada que considera igualmente los aspectos económicos, sociales, políticos e institucionales aunque se derive un proceso menos veloz.
- aceleración del proceso de modernización de la estructura productiva y el establecimiento de medidas orientadas a la autosuficiencia en sectores de importancia estratégica para los procesos productivos y para la seguridad nacional;
- promoción de una adecuada distribución del ingreso nacional y del progreso en las regiones menos desarrolladas buscando la reducción de las desigualdades sociales y regionales, la elevación del nivel de vida de la población y la integración nacional;
- promoción y generación de empleos y la ampliación de la oferta de servicios de protección y asistencia social a los ciudadanos (seguridad, salud, educación, etc.);
- la administración de la implantación y utilización de tecnologías modernas, minimizando los efectos negativos, especialmente en los campos social y ambiental, no siempre captados de inmediato por la sociedad;
- ejercicio de una planificación de largo plazo, con vistas a establecer medidas estratégicas intencionalmente orientadas para el rompimiento de las amarras de dependencia de las economías centrales;
- maximización de los resultados en uso de recursos escasos y orientación de la captación de ahorros externos para la viabilización de proyectos de elevados efectos multiplicadores en el sistema económico y de reflejos positivos en el campo social, evitando los procesos expropiadores a los ciudadanos;
- promoción y desarrollo de la infraestructura básica necesaria para la modernización de los procesos de producción y comercialización y del pleno aprovechamiento de los recursos materiales existentes; e
- implementación de un cuadro institucional favorable al proceso de desarrollo, incluyendo la articulación adecuada del sistema legal, generación de motivaciones y organización de las relaciones sociales.

3. EL PRESUPUESTO COMO INSTRUMENTO ECONOMICO

Con el Estado intervencionista se hicieron necesarias profundas alteraciones en el proceso presupuestario, en la medida en que pasó a influir en la economía, directa e indirectamente, dando lugar al abandono de la mística del equilibrio anual, y evolucionado hacia una orientación de equilibrio económico en períodos plurianuales.

Observa el Senador que el presupuesto moderno tiene como función principal, junto con otros instrumentos de política gubernamental, asegurar el equilibrio dinámico del sistema socio-económico favoreciendo e induciendo el establecimiento de correcciones y cambios oportunos

Entre otros papeles igualmente relevantes, el presupuesto tiene las siguientes finalidades:

- constiye un plan económico de las actividades que el gobierno debe realizar en un determinado período inmediato, proporcionando indicadores esenciales para la planificación de los sectores productivos;
- es un instrumento de racionalización de los gastos, mediante evaluación de prioridades, eliminación de duplicidades y periódicas reevaluaciones de los programas en ejecución; y de combate al déficit mediante el equilibrio entre gastos e ingresos públicos;
- proporciona elementos para la preservación de los niveles de inversiones y del financiamiento de nuevas políticas públicas en períodos de reducción de la actividad económica;
- es el medio por el cual es posible analizar y evaluar "ex-ante" y "ex post" la relación existente entre los costos y los resultados de los programas gubernamentales y orientar la asignación de recursos según criterios económicos;
- es el proceso mediante el cual se puede disciplinar la expansión de la moneda en niveles compatibles con las políticas económica y social (inclusive, las orientaciones para minimizar los costos de los programas de estabilización).

4. EL PRESUPUESTO COMO INSTRUMENTO POLITICO

Afirma el Senador Cardoso, que en las democracias, el carácter político del presupuesto es de fundamental importancia y el más tradicional componente de este instrumento, confundándose su origen con el de las instituciones parlamentarias antiguas como resultado de un amplio movimiento de las clases expropiadas por el Estado. Además, la norma fundamental de la arquitectura institucional del Poder Legislativo, el "no taxation without representation", constituye el desideratum perseguido aunque frecuentemente violado por los gobiernos autoritarios.

El presupuesto es uno de los más eficaces instrumentos de control político sobre el gobierno, en la medida en que propicia una base para que el Poder Legislativo fiscalice al Poder Ejecutivo y pueda evaluar si los recursos han sido recaudados dentro de los límites fijados y autorizados y si la aplicación fue efectuada en los programas y destinos aprobados por el Parlamento.

Asimismo, ofrece un espacio legítimo —en razón de la publicidad y transparencia que deben tener sus procesos— para el ejercicio del "bargaining process", indispensable a una mayor adecuación de las decisiones a las múltiples dimensiones de la realidad, en razón de la pluralidad de intereses públicos, regionales y de los segmentos productivos a ser considerados.

Es un vehículo adecuado para la fundamentación de la creación de nuevos tributos, de las propuestas de cambios en la legislación tributaria, de la implantación de nuevos programas o de la ampliación de su ámbito con el respaldo del Congreso, así

como para que se confiara la base legal de la recaudación de los ingresos y la ejecución de gastos por el Poder Público.

Representa la forma por la cual el Estado da publicidad a su programa, de manera de asegurar una cierta estabilidad, en términos de perspectiva de continuidad a los programas de interés público en ejecución.

El presupuesto debe ser comprendido en estrecha relación con un régimen representativo. El regular funcionamiento de este último es condición para la legitimidad y operabilidad de aquél. Obsérvese que el propio espacio de tiempo que el Poder Legislativo consagra a las cuestiones presupuestarias, es de tal orden que evidencia la importancia del presupuesto como instrumento para la realización de sus fines. Aún cuando el Poder es baciado por la acción de gobiernos autoritarios, cerca del 50% de la atención y de las acciones de sus miembros gravitan en torno al presupuesto.

Como señala GLADSMORE, el presupuesto, lejos de ser solamente un mero juego aritmético, tiene sus raíces profundamente difundidas en la propia vida de los pueblos, siendo pues un acto político por excelencia. En él se condensa la síntesis de las actividades del Estado, sea actuando directamente, sea estimulando y asistiendo a la iniciativa privada.

5. EL PRESUPUESTO COMO INSTRUMENTO SOCIAL

Al respecto el Senador Cardoso afirma que el presupuesto concilia la atención de las necesidades de infraestructura con las demandas sociales, incluso la preservación del medio ambiente, al mismo tiempo que estimula la aplicación de recursos en alta tecnología y en la creación de centros de investigación y de readaptación de recursos humanos.

Es un instrumento de redistribución de riqueza nacional de modo a viabilizar la elevación de los niveles de vida de la población de las regiones menos dinámicas y de las zonas periféricas de las grandes ciudades.

Es un medio adecuado para la transferencia de recursos complementarios a los gobiernos locales y regionales con vistas a la ampliación de los programas de interés social, tales como: educación, salud, saneamiento, atención al menor, alimentación y desempleo.

Es un proceso adecuado para tratar con la progresiva complejidad que sumen los programas sociales del sector público, especialmente en contextos orientados para ideales democráticos de amplia participación.

Es un recurso funcional para estimular la movilidad en la asignación de recursos, vencer las tendencias a la inercia y al conservadorismo, vía subsidios, programas de préstamos preferenciales y mecanismos regulatorios que aseguran la atención de los intereses de la colectividad, especialmente de sus segmentos más carentes del apoyo del Estado.

Es un instrumento adecuado para evitar, a través de aplicaciones selectivas, los inconvenientes sociales de la movilidad excesiva y descontrolada entre campo--metrópoli.

Es el vehículo por el cual el Estado puede fomentar la creación de empleos en regiones específicas a través de la implementación de emprendimientos públicos y/o de incentivos a la actividad empresarial.

6. DISTORSIONES PRESUPUESTARIAS PECULIARES A REGIMENES AUTORITARIOS

Al respecto, el Senador afirma que en los Estados en que se han instalado regímenes autoritarios (sin partidos o basados en un partido único o absolutamente mayoritario), en evidente negación a los principios del liberalismo político y de la sociedad pluralista, concurren la usurpación de los poderes típicos del Legislativo y la negación del precepto del predominio parlamentario en la normalización de materias financieras

Al usurpar las funciones autorizativas y fiscalizadoras del Legislativo, pasando a centralizar el poder de definir prioridades, de asignar recursos, de establecer el peso de la carga fiscal sobre los ciudadanos y de definir las normas para la presentación de cuentas, el Ejecutivo coloca sus acciones fuera de control pues el ejecutante no es el mejor fiscal de sí mismo.

Bajo los regímenes autoritarios, el Poder Legislativo, como regla es alejado del proceso de decisión presupuestaria en el cual pasa a desarrollar un papel homologatorio. Así, puede decirse que el grado de participación del Parlamento en el proceso presupuestario define el grado de madurez democrática de una nación

Un círculo decisorio restricto que posibilita el establecimiento de compromisos con grandes emprendimientos de prioridad cuestionable del punto de vista del interés nacional, es un riesgo social muy elevado que debe evitarse.

La concentración de las fuentes más dinámicas y elásticas de recursos en manos del Gobierno Central (Federal), tornando las demás esferas de gobierno totalmente dependientes de sus recursos y conduciendo a la pérdida total de su autonomía que pasa a existir solamente en las apariencias es otra consecuencia de regímenes autoritarios.

La progresiva pérdida de motivación de los parlamentarios para la ejecución de análisis y evaluaciones de las dimensiones técnicas y políticas del presupuesto, en razón del usual cercenamiento a la prerrogativa de enmienda, es otro aspecto de graves consecuencias y que ha concurrido con el empobrecimiento creciente de análisis por organismos técnicos del Poder Legislativo pues la demanda decrece en la medida en que se restringe la interferencia del Legislativo en las decisiones de asignar recursos con la consecuente desactualización y menor nivel de las estructuras de asesoramiento.

Es conveniente que el Parlamento de cada país se cuestione si el Ejecutivo no le está ofreciendo pequeñas concesiones para quebrar su voluntad de luchar por la reconquista de sus amplias prerrogativas

7. EL PAPEL DEL PODER LEGISLATIVO MODERNO EN EL PROCESO PRESUPUESTARIO

Al respecto, el Senador comenta que no considerando las primeras repuestas al poder real de tributar, llevadas a cabo al inicio del milenio, el presupuesto solo pasa a existir como institución en el momento en que el Poder Legislativo, en los países constitucionales y soberanos comienza a ejercer el control también sobre los gastos públicos, hecho que ocurre a inicios del siglo pasado.

En una perspectiva moderna la democracia es un sistema destinado a favorecer el establecimiento de una tensión dialéctica, de la que resulta un proceso de equilibrio por la acción de frenos y contrapesos. Para que esto se opere es necesario que no exista la supremacía de un Poder sobre otro, condición cuyo logro constituye un gran desafío en los regímenes poco consolidados.

La toma de decisiones en materias presupuestarias es una de las más importantes funciones del Poder Legislativo en la mayoría de los países democráticos. Siendo el proceso presupuestario el medio por el cual se determinan las orientaciones del gasto público, es decir, qué hacer, dónde, cuándo y con qué amplitud, es esencial que el Poder Legislativo tenga en él una participación relevante para que pueda influir en las decisiones sobre programas, de controlar las acciones de los organismos del poder Ejecutivo y de fiscalizar el funcionamiento de la burocracia.

La fijación de prioridades en el gasto público es algo muy serio en términos de repercusiones mediatas e inmediatas para quedar solamente circunscripta a las decisiones de unos pocos en los gabinetes del Poder Ejecutivo.

Entre los más importantes papeles del Poder Legislativo se pueden mencionar los siguientes:

- a) Servir de foro para negociaciones entre partes con intereses conflictivos. Para ciertos tratadistas la función primordial del Poder Legislativo no es la de llegar a decisiones pero sí la de propiciar acuerdos.
- b) Constituir el principal polo decisorio de las políticas implementadas en el país.
- c) Definir los límites para el ejercicio del poder fiscal por el Gobierno en la perspectiva de equilibrio económico, incentivo a la iniciativa privada y justicia social.
- d) Aprobar, previamente los programas de gastos e inversiones del Gobierno y la asignación específica en sectores y programas de trabajo.
- e) Intermediar en la selección de tecnologías teniendo en cuenta que no siempre la tecnología más avanzada es la más adecuada al país. El proceso de legitimación del gasto público es un componente muy importante para la verdadera práctica de la democracia —campo en que tenemos mucho que aprender— como para la periódica revisión de las cargas fiscales y la distribución de funciones entre niveles de gobierno.
- f) Asegurar que la intervención del Estado en el campo económico sea objeto de periódica reevaluación, para determinar su adecuación a las modificaciones en las preferencias de los ciudadanos de las regiones y del país como un todo. Para que se verifique un desempeño adecuado es necesario que las evaluaciones de apoyo a las Comisiones de Presupuesto tengan enfoques multidisciplinarios, a través de grupos funcionales integrados por especialistas.

tas en política cuestiones tributarias, aspectos legales, economía y otras áreas

- g) En el segmento del presupuesto monetario, —área en que los Legisladores necesitan recuperar prerrogativas— incumbe al Parlamento limitar, cada el volumen de moneda que el Banco Central podrá emitir los parámetros y las condiciones para la expansión y contracción de la base monetaria así como fijar las normas para la revisión de las decisiones durante el ejercicio;
- h) Velar para que la distribución de funciones entre niveles de gobierno sea acompañada de un justo reparto de las fuentes de recursos para que se viabilice el financiamiento de las acciones respectivas
- i) Ejercer un adecuado control sobre el desempeño de los organismos públicos —abarcando la administración descentralizada y las empresas estatales— avanzando más allá de los aspectos formales evaluando el funcionamiento de cada organismo en términos de la eficacia y eficiencia de su actuación. La experiencia ha demostrado que el control sobre el sector público tiende a ser ineficiente cuando lo ejercido solamente por el Poder Ejecutivo;
- j) Asumir la responsabilidad por los cortes "antipáticos" en los gastos pero compartir los dividendos políticos de las asignaciones "simpáticas" a la opinión pública mediante la reserva de espacio para la debida consideración a las demandas regionales canalizadas por intermedio de los parlamentarios lo que no debe confundirse con la apertura para la generación de "colas presupuestarias"

Con todo, para especialistas como la Dra. Alice Rivlin es necesario encontrar medios para que el Poder Legislativo en su participación en el proceso presupuestario, proceda con más contenido además de simplificarlo y de tomarlo más breve pues el largo y complejo proceso actual, (caso de la mayoría de los países) es algo desgastante y contraproducente. Según ella eso significa, reducir la cantidad de decisiones sobre cuestiones presupuestarias de carácter repetitivo; la transferencia de responsabilidad por las decisiones presupuestarias al Congreso, y mayor transparencia en los procesos.

Hay cierta unanimidad entre los tratadistas incluso a partir del análisis de las experiencias concretas de varios legisladores de que no es conveniente que el Congreso llegue a detalles pero sí que actúe decididamente en el plan de las políticas públicas pues son éstas las que determinan las asignaciones y los gastos efectivos. Es necesario asimismo crear medios que desestimulen a los congresistas a involucrarse en minucias.

8. MECANISMOS DE PERFECCIONAMIENTO DE LA PARTICIPACION DEL PODER LEGISLATIVO

Al respecto el Senador Cardoso indica como principales mecanismos.

- a) Los cambios constitucionales, afirmando que los mismos no son suficientes para garantizar un régimen democrático. La constitución establece parámetros pero no proporciona fórmulas para que los enunciados se vuelvan realidad;
- b) La limitación por parte del Congreso del presupuesto monetario por autorizaciones plurianuales con posibilidad de revisión en casos extraordinarios

- c) El proceso presupuestario debe desarrollarse de modo que propicie elementos suficientes para el desenvolvimiento del Poder Legislativo, comprendiendo informaciones en formato gerencial sobre cada programa y sus principales componentes de modo de reducir el generalismo de las asignaciones y propiciar las condiciones para que el Parlamento pueda evaluar la convergencia del emprendimiento a las políticas vigentes;
- d) Establecer mecanismos inductores a la verdad presupuestaria en la asignación y setorialización de los gastos dotando a los presupuestos públicos de mayor transparencia y evitando ambigüedades;
- e) Seguimiento del desempeño de los organismos públicos por parte del Congreso, ó por sus órganos auxiliares, durante el propio ejercicio en que se efectúan los gastos;
- f) Creación de normas que posibiliten cortes en los recursos asignados a programas ineficaces o injustificables y que limiten la posibilidad de asignaciones arbitrarias de recursos por el Poder Ejecutivo;
- g) Desarrollar estructuras normativas y de procedimientos a ser operacionalizados por cuadros técnicos propios del Poder Legislativo, para efectivizar evaluaciones amplias en la perspectiva de la racionalidad de los programas propuestos por el Poder Ejecutivo;
- h) Generación de restricciones a las modificaciones presupuestarias durante el ejercicio, ya que éstas desfiguran las autorizaciones y dificultan el control. Los márgenes de flexibilidad conferidos al Ejecutivo deben vincularse a patrones estables que permitan convivencia con cierto nivel de inflación
- i) Evitar la creación de muchas subcomisiones, pues eso dificulta la coordinación, genera discusiones estériles y conduce al debilitamiento del Poder Legislativo.

Estos son los principales aspectos abordados por el Senador Fernando Henrique Cardoso, quedando las omisiones bajo nuestra responsabilidad.

Aprovechamos la oportunidad para dejar constancia de nuestros agradecimientos al Senador Cardoso por haber atendido a nuestro pedido, y por las ideas tan precisas, objetivas y actuales que ha expresado en su documento, lamentando que no haya podido hacerse presente lo que daría mucho más brillo a la exposición y a los debates

Muchas gracias

EL PLAN AUSTRAL

**Conferencia pronunciada por el Subsecretario de Presupuesto
de la República Argentina, Licenciado Ricardo Carciofi.**

Al iniciar estas palabras, es necesario plantear el siguiente interrogante: ¿En qué condiciones encontró el gobierno la situación económica a fines de diciembre de 1983, y qué lecturas podría hacerse de ella frente a los datos más relevantes de los últimos 10 años?

Considero que la economía argentina presentaba entonces cuatro características básicas:

Estancamiento.

La primera es el fantástico estancamiento de largo plazo.

El producto total del año 1985 resultó inferior en, aproximadamente 2,5% a 3% al del año 1974, mientras que el producto per cápita lo hizo en alrededor del 15 ó 16%.

La economía mostró una marcada dificultad para generar empleo. En el período 1974/84 la ocupación creció en un 9,8% frente a un incremento, aproximadamente, un 25% inferior al de 1970.

do 1974/84 la ocupación creció en un 9,8% frente a un incremento en la población del 17%. El empleo industrial de los años 1982/83 resultó, aproximadamente, un 25% inferior al de 1970.

No solo se observa una marcada y pronunciada tendencia hacia el estancamiento, sino, más aún, hacia la reducción de muchos de los sectores productivos, principalmente, el sector industrial manufacturero; el producto industrial del año 1984 fué un 10,6% inferior al del año 1974.

Esta performance de la economía durante los últimos 10 años —que comienza a mediados de los '70 y se manifiesta hasta principios de la década del 80—, contrasta notoriamente con la del período anterior.

Entre los años 1963 y 1974 la economía argentina creció lentamente 2 ó 3% anual, pero mantuvo la característica que en los 12 años de ese período no hubo una sola tasa de crecimiento negativa. A lo largo de todos esos años la actividad económica registró un crecimiento positivo y sostenido.

Paralelamente, y como era de esperar, aquella trayectoria de estancamiento o reducción de la actividad económica, se complementa con un cuadro de inversión declinante. El coeficiente de inversión/producto disminuyó marcadamente; para los primeros años de la década del 70 alcanzó un promedio del 21/22%, mientras que en la actualidad presenta valores cercanos al 11/12%.

Detrás de esta crisis de estancamiento a largo plazo, se podrían identificar varias causas. Lo que más resaltaría en la actualidad y que seguramente se pondría como restricción al crecimiento y como principio del proceso de estancamiento, es la dificultad que ha originado el enorme peso de la deuda externa.

Sin embargo, considero que esa no es una interpretación precisa del problema. Argentina comienza con dificultades para mantener su ritmo de crecimiento mucho antes de que se genere el problema de la deuda externa. En particular, a comienzos del los años 70, se manifestó una crisis recurrente en su capacidad para mantener el proceso de industrialización sustantiva. Se agotaba la capacidad de la economía para industrializarse vía sustitución de importaciones. La economía se enfrentaba conforme se expandía el nivel de la actividad económica doméstica, con una restricción externa. La capacidad para importar, necesaria para mantener ese mayor nivel de actividad, no se compatibilizaba con la capacidad para exportar, que generaba el sector abierto a la competencia externa; obviamente, en nuestro país, el sector agropecuario.

Durante los años 1973/74 se intentó eliminar esta restricción, que presentaba el agotamiento de la política sustitutiva, através de subsidios e incentivos particulares a las exportaciones industriales. Esta política no fué acompañada, concomitante, con un tipo de cambio alto y sostenido, de manera tal que los subsidios que se otorgaron por un lado fueron compensados por un tasa de cambio no suficientemente apropiada.

En el período 1976/77, se revierte el sesgo de la política y se incrementa significativamente el tipo de cambio real de la economía —eliminándose, por cierto, algunos de los subsidios—. Pero el compromiso del gobierno de sostener un tipo de cambio real de largo plazo más elevado, no fue mantenido. El gobierno modifica su conducta a partir del año 1978; se comienza a apreciar significativamente la moneda doméstica, creándose, en consecuencia, un sesgo anti-exportador que se produjo en circunstancias concurrentes con la apertura de la economía. Esta política dificultó significativamente a la actividad industrial; por un lado no se le daba salida a los mercados externos y por otro, se le hacía más tenaz y más feroz la competencia con los bienes importados.

Este es el proceso que se origina: en primer lugar, la dificultad para industrializarse a ritmo sostenido, resultado de la industrialización sustitutiva y de la dificultad para abrir la industria. En él se *sobre impone* el panorama de la deuda externa que comienza a pesar, fundamentalmente, a partir de los años 1978 y 1979 y su ajuste gravita a partir del año 1981, cuando se cortan los flujos de capitales frescos hacia el país. Entonces, el primer problema argentino es el estancamiento a largo plazo.

Deuda externa

El segundo es el de la deuda externa, que se multiplica por cinco entre los años 1974 y 1982: elevándose de 8.000 a 40.000 millones de dólares estadounidenses.

La deuda externa se contrajo por distintos motivos: para financiar la inversión productiva, pero también la no productiva, para financiar el déficit corriente de las empresas públicas para la compra de armas y el pago de servicios de turismo, también facilitó en su momento, la fuga de capitales. El modo en que se contrae la deuda argentina es, en consecuencia, marcadamente distinto del que se registra en otros países latinoamericanos, donde el incremento del endeudamiento se vió acompañado por un fuerte proceso de inversión doméstica —por el sector público o por el privado— que contribuyó al desarrollo de la infraestructura, a ampliar las dimensiones de las industrias productivas de bienes de capital y, en algunos casos, a completar la industrialización liviana. El caso más notable es el de Brasil.

El surgimiento de la deuda externa impuso dos restricciones a la economía argentina. La primera actúa sobre el sector externo, agregando una dificultad adicional a la que ya se tenía para incrementar la capacidad importadora del país. El drenaje de recursos que exige la rendición de los intereses de la deuda externa limita, aún más, las posibilidades de importar. En grandes números de los 8.000 millones de dólares que se obtienen por las exportaciones, 4.900 ó 5.000 millones estarían tomados por devengamiento de intereses —poco más del 60%—. Es evidente que los números cambian según el período considerado, el tipo de interés internacional, etc.

La otra restricción actúa en el ámbito fiscal. La deuda externa fué contraída en parte por el sector público, gravitando el pago de sus intereses en el Presupuesto, y en parte por el sector privado. La deuda privada, que se originó en un proceso poco claro, financiando las actividades mencionadas, terminó, a través de ciertos mecanismos, blanqueándose y oficializándose en nuestras cuentas fiscales. Es decir, una parte considerable de la deuda privada se convierte, en deuda pública, dando motivo a la siguiente paradoja: el sector público presenta una deuda oficializada en sus cuentas y en sus presupuestos, mientras que muchos argentinos cuentan con capitales no tan oficializados y blanqueados en el exterior.

Como resultado de lo anteriormente descripto, se incrementó de manera significativa la carga de intereses en el Presupuesto. Este es un nuevo hecho y un nuevo gasto; en números redondos, de los 30 puntos del producto que significa aproximadamente el gasto consolidado total, los intereses de la deuda representan entre 5 y 5,5 puntos del producto en las cuentas fiscales. La emergencia de este nuevo gasto no estaba prevista; el sector público no estaba preparado para absorber con suficiente elasticidad este fenómeno. La contrapartida interna fue, entonces, la otra restricción que impuso el segundo problema que presenta la economía argentina, el problema de la deuda externa.

Inflación

La tercera característica que se observa en la economía argentina es que ese estancamiento de largo plazo al que he hecho referencia, estuvo acompañado por una alta inflación: la tasa promedio de inflación de esos 10 años es cercana al 10% en términos mensuales. Tiene un desvío significativo sobre su valor medio, pero esa es la tasa de inflación con que hemos convivido los argentinos durante ese período.

Cuando existe una situación económica con, alta inflación, lo que caracteriza al nivel de precios y a su tasa de variación mes a mes, es su conducta errática. Hay dificultades de predecir cual será la tasa esperada de crecimiento de los precios y, también, existen dificultades de predecir cuál es el conjunto de precios relativos, que va a tener vigencia en un futuro cercano.

Sector Público.

Finalmente, la cuarta característica saliente que presenta la economía argentina, se refiere al sector público. El sector público fue acumulando desequilibrios crónicos tanto en su política de ingresos como de gastos.

En el terreno de los ingresos como producto de la alta tasa de inflación y de la dificultad de corregir y establecer precios relativos, las tarifas de las empresas públicas se vieron sometidas a una política errática. Mensualmente, las empresas públicas generaban ganancias o pérdidas según su nivel real de tarifas.

Además, con la aceleración de la tasa de inflación, que se verificó en ciertos períodos, los ingresos del sector público cayeron como consecuencia del tiempo transcurrido entre el devengamiento de los impuestos y la percepción de los mismos por el Tesoro. El período de rezago de 45 a 50 días que existe entre el devengamiento y

el ingreso del recurso fiscal —con tasas de inflación en ascenso— ocasionó un significativo deterioro en las cuentas fiscales.

En el terreno institucional de la política de ingresos, la legislación impositiva del período fue adquiriendo, o no se subsanaron, un conjunto de anacronismos, de vicios, que surgían o quedaban en ella. El crecimiento de la deuda no fue acompañado con un acomodamiento de la carga tributaria, compatible con un mayor volumen de gastos.

Los impuestos a las ganancias, al patrimonio y a la riqueza se deterioraron, perdieron importancia y pasaron a tener escasa representatividad.

Este proceso de endeudamiento no fue seguido por una política tributaria que permitiera distribuir razonablemente las cargas en la sociedad. A modo de ejemplo, en los primeros años de la década del 70 el impuesto a las ganancias representaba un 2,20 ó 2,30 por ciento del Producto Bruto Interno, mientras que en el año 1984 los ingresos por igual tributo significaban 0,5 puntos del producto.

En materia de gastos, resulta difícil en un período tan largo y cambiante, encontrar y sintetizar conductas. No obstante, es posible destacar dos aspectos.

El primero, se refiere al gasto de capital, al gasto de inversión del sector público. Si en algo se caracteriza la década de los 70 y sobre todo, el último período del decenio, es en el aumento de la inversión muy costosos, de larga maduración y de retorno lento en el tiempo y, en consecuencia, de baja productividad en el corto plazo. Un claro ejemplo, lo constituyen los programas desarrollados en el área energética.

Dentro del subsector de la energía eléctrica se observa que el país está atendiendo, simultáneamente, varias obras de gran envergadura, en un contexto donde la demanda eléctrica se encuentra estancada y por debajo de la oferta actual. Además, este exceso en la capacidad de generación de energía va acompañado con un déficit de su distribución.

En un contexto de significativa escasez de capital. Se han invertido grandes montos que producirán retornos en un futuro lejano, comprometiendo así una proporción muy alta de los presupuestos de las empresas del Estado que intervinieron en este tipo de operaciones.

Por otro lado, al mismo tiempo que se desarrollaba este proceso, el sector público se volcó, en los finales de la década pasada, a actividades más típicamente productivas, actividades que pudieron ser asumidas por el sector privado, desatendiendo aquellas áreas que son de su estricta competencia. Llevado un poco por esa inercia de la obra y de la infraestructura, el sector Público penetró y reguló la actividad productiva mucho más que en el pasado.

La industria del petróleo y el de la petroquímica constituyen buenos ejemplos al respecto. La expansión del gasto público no respondió a la modalidad de la Europa de la posguerra, el crecimiento del gasto en las actividades productivas fue en detrimento del gasto en los sectores que deben estar bajo protección del Estado.

El segundo aspecto tiene que ver con el empleo público. En el lapso de una década y como resultado de la situación económica, el empleo público se incrementó en forma significativa. El sector público actuó conciente como fuerza compensadora ante la dificultad de crecimiento y de generación de ocupación por inconsciente parte de la economía. Este crecimiento del empleo público no solo se produce a nivel nacional sino también provincial, donde se sintió en mayor profundidad, debido a las crisis de las economías regionales y a la situación de estancamiento que presentaba el país.

Estas son entonces, en una visión rápida de largo plazo, las cuatro características básicas que presentaba la economía del país en el año 1983, estancamiento, ele-

vada deuda externa, alta inflación y la problemática del Sector Público.

El Gobierno democrático asume la conducción económica en diciembre de 1983 y trata de impulsar una política destinada, fundamentalmente, a incrementar el salario real, a bajar la tasa de inflación y a elevar el nivel de la actividad económica. Obviamente, cualquier análisis macroeconómico por más simple que sea, muestra que estos objetivos no son fácilmente alcanzables conjuntamente. Hay cierta dificultad para el logro simultáneo de todos ellos.

La consecuencia de tratar de impulsar el crecimiento del salario real, aumentando los salarios nominales y, por esta vía, favorecer y facilitar el crecimiento de la actividad productiva en el corto plazo, fue la aceleración en la tasa de inflación. El índice de precios al consumidor creció, en promedio, en el primer trimestre de 1984, un 17% mensual; en el segundo un 18%; en el tercero un 23% y en el cuarto un 18%. En 1985 la tasa promedio de inflación fue del 23% para el primer trimestre y el 28% mensual para el segundo trimestre. O sea, comparado el segundo trimestre de 1984 con el segundo trimestre de 1985, hay un incremento de 10 puntos porcentuales en la tasa de inflación mensual, es decir, del 18 se pasa al 28%.

El déficit combinado del sector público, que sintetiza las operaciones del sector público no financiero más las operaciones cuasi fiscales del Banco Central, también tuvo una tendencia ascendente.

De 9% del producto que representaba a mediados del tercer trimestre de 1984, pasa en el cuarto trimestre de ese año a 11,2%, en el primer trimestre de 1985 a 11,1% y en el segundo trimestre de ese año a 13,5%. Es decir que en el lapso de, un año pasa de 9,0% a 13,5%. Este ascenso se debe fundamentalmente, al componente cuasi fiscal del déficit.

Como consecuencia de esta política comienza a gestarse un proceso recesivo hacia fines de 1984. La economía argentina presenta una aceleración caída del salario real y síndrome recesivo. El nivel de actividad registra un punto de inflexión en el cuarto trimestre de 1984. Un análisis de la situación a comienzos de 1985 muestra una economía que avanza hacia una espiral fuertemente recesiva y altamente inflacionaria, se podría decir hiperinflacionaria.

En ese marco de referencia, el gobierno decidió que había llegado el momento de desarrollar una política económica, destinada a un drástico y frontal ataque a la inflación, como prerequisite para montar un proceso más balanceado de crecimiento y estabilidad. La decisión de lanzar este programa estuvo basada en la convicción de que se había agotado el margen para desarrollar un esquema de política económica gradualista. Y es así que se gestó, se implementó y se llevó adelante el programa de reforma económica.

PROGRAMA DENOMINADO AUSTRAL

Los componentes de este programa son básicamente tres:

1. **Política monetaria y fiscal.** Se produjo fuertemente el déficit fiscal y se desarrolló una política monetaria consistente con el objetivo de baja tasa de inflación.

La economía estaba funcionando en el segundo trimestre de 1985 con un déficit combinado del 13,5% la meta que se propuso alcanzar. El gobierno para el segundo semestre de ese mismo año, fue un déficit del 2,5%, o sea, reducirlo en un semestre 11 puntos del producto. Para lograr este objetivo en primer lugar y como era obvio, se tomaron medidas para aumentar los recursos. En el corto plazo no había otra solución más que recurrir al incremento de los ingresos y esto se hizo apelando a dos instrumentos:

a) *La variable precios:* Se corrigieron las tarifas de las empresas públicas y se realizó una devaluación compensada, buscando, además de la cuestión fiscal, un cierto impacto distributivo.

b) *La reforma impositiva:* Esta reforma impositiva, que va a tener efectos importantes no sólo en el corto plazo, sino, además en el mediano plazo y comprende dos grandes capítulos. El primero de ellos lo constituye la incorporación y el lanzamiento del esquema de ahorro obligatorio. El ahorro no fue, ni más ni menos, que un empréstito forzoso, basado sobre el patrimonio y la renta, con el objetivo de lograr una rápida obtención de ingresos fiscales.

Estaba presupuestado recaudar, de esta manera, un importe equivalente al 1,7% del producto bruto interno durante el año 1985, pero como el mismo se lanzó en el segundo semestre del año, la recaudación sería aproximadamente 1,4% del producto.

Sin embargo, el ahorro forzoso no buscó únicamente, un objetivo destinado a equilibrar las finanzas del Estado, sino que también, persiguió una intención distributiva. En la anterior situación, con 13 u 11 puntos de déficit ese desequilibrio fiscal alguien pagaba.

El Estado lo recaudaba de lo que se conoce como impuesto inflacionario, el que grava más fuertemente a los sectores asalariados.

Precisamente, en esa economía con vasta difusión de mecanismos indexatorios, entre ellos el de las transacciones financieras, eran los sectores asalariados quienes tenían menor posibilidad de defender sus ingresos.

Consecuentemente, sobre ellos caía más fuertemente el peso del impuesto inflacionario.

Un esquema fiscal como el del ahorro obligatorio permite cambiar la base de la tributación, pasando de un impuesto inflacionario a una tributación más explícita, que recae sobre las personas físicas o empresas con mayor capacidad contributiva que los asalariados. Y tiene un fuerte y positivo tono distributivo. Este fue el primer capítulo de la reforma tributaria.

El segundo es la promulgación de un conjunto de leyes, tales como: modificación del impuesto a las ganancias, del I.V.A., de la ley de procedimientos fiscales y de la ley de impuesto al patrimonio.

Este conjunto de leyes no rindió, en el primer semestre de 1985 los recursos fiscales que se esperaban, pero si están generando un importante efecto recaudador en el año 1986. Esto se observa en los resultados que está arrojando la recaudación del impuesto al patrimonio. No todas estas modificaciones fueron tratadas por el Congreso de la Nación en el momento deseable, por lo menos desde el punto de vista financiero.

c) *Erogaciones:* Del lado de los gastos, a los 15 días de puesto en marcha el programa, se envió al Congreso de la Nación el Presupuesto Nacional que

iba a reglar las operaciones del sector público hasta fin de año. Ese nuevo presupuesto incluyó una definición muy estricta y muy taxativa en materia de inversión pública y en erogaciones de bienes y servicios no personales. Hubo un drástico corte, un importante ajuste en los montos de inversión y gastos en bienes y servicios. Además, el presupuesto incluyó también en tono con el congelamiento general de precios y salarios, una política salarial muy severa para el sector público. Si bien en el sector público pueden haber ocurrido deslizamientos, corrimientos hacia arriba de los salarios, no ocurrió lo mismo a partir de los últimos meses de 1985, en el sector público; quien mantuvo una muy rígida política salarial.

Esta política permitió reducir al gasto público en la segunda mitad del año. El tercer trimestre de 1985 terminó con un gasto público de 29,7 puntos porcentuales del producto, mientras que en el cuarto trimestre del año 1984 se había alcanzado participación en el producto interno del 32%, siendo el promedio anual del 31%.(1)

2. **Reforma monetaria.** Este componente relativamente novedoso y acomodado a las circunstancias, no debe ser interpretado solamente como un cambio en la unidad de cuenta, lo importante de la reforma monetaria consistió en que ella incorporó un mecanismo para resolver la indexación de los contratos, que registraba la economía argentina.

Otras economías que aproximadamente al abismo hiperinflacionario, desarrollaron mecanismos sustitutivos de la unidad de cuenta doméstica. Por ejemplo en la Alemania de principios de los años veinte tuvo lugar una dolarización total de la economía, en nuestro país no solo se dolarizaron las transacciones, sino que, además, surgieron formas de indexación generalizadas. Desde los alquileres o los salarios hasta los préstamos familiares, todo estaba indexado. La economía estaba indexada.

La reforma monetaria fue un instrumento diseñado para evitar bruscas transferencias de ingresos entre deudores y acreedores, que hubieran tenido lugar al producirse un abrupto descenso de la tasa de inflación.

La forma que tomó ese instrumento fue la tabla de desagio, que en última instancia no fue más que una tabla de conversión entre la vieja y la nueva moneda. Por otra parte, fue un mecanismo ideado para salvar el hecho de que en un país no pueden existir dos monedas al mismo tiempo.

3. **Política de ingresos.** El gobierno ha sostenido como elemento importante, como un pilar esencial de su programa de reforma, la necesidad de acompañar la política monetaria y fiscal con una política de ingresos. Esto se fundamenta en razones teóricas: es muy difícil pensar que en economías como la argentina puedan existir mercados de ajuste instantáneo. La aplicación de un shock fiscal y monetario hubiese tenido consecuencias graves sobre el nivel de empleo. Creo que no hubiese sido tan inmediata la reacción y la generación de fuerzas correctas desde el mercado de trabajo al mercado de bienes. Es decir, que el desempleo hubiese generado fuerzas tendientes a corregir los salarios y, con menores

(1) Es importante destacar que durante 1984 el sector público no financiero ya había iniciado un proceso de ajuste en sus cuentas. La inversión presupuestada para el año 1984, era significativamente menor a la del año 1983. La inversión pública promedio de los años 1984 y 1985 es de 7 puntos del aproximadamente promedio, mientras que la media de los últimos cuatro años de la década pasada se sitúa entre el 11% y el 12% del producto bruto interno.

salarios, disminuir la inflación. Lo más probable es que el primer impacto hubiese sido una muy profunda recesión y consecuentemente un desempleo generalizado, demorándose la reacción de los precios.

Este análisis parte de la evaluación general del funcionamiento de la economía argentina, tal cual lo entendemos quienes forman el equipo económico; pero, además, se apoya en datos empíricos. Nuestra economía cuenta con un sector productor de bienes, que puede ser dividido en dos grandes grupos. El primero está expuesto a la competencia externa, constituido por el sector agropecuario. El otro, es el sector industrial, que está no sometido a la competencia externa, y funciona bajo una economía cerrada: las empresas se comportan como fijadores de precios y el mercado actúa como fijador de cantidades.

En tal contexto, el impacto inmediato de un shock monetario y fiscal, no acompañado por una política de ingresos, hubiese sido profundizar la recesión y el desempleo en el corto plazo, no devengando tan rápidamente los beneficios en término de precios.

En síntesis, el fundamento de la política de ingresos fue el deseo de atenuar la consecuencia recesiva y regresiva en el proceso de ajuste.

Dados los tres elementos centrales del programa, ahora intentaremos describir cual ha sido la reacción de cada una de las variables económicas en este plan antiinflacionario.

En principio, el objetivo prioritario fue alcanzado y la tasa de inflación del segundo semestre de 1985 osciló en un 2% mensual frente a un promedio del 23 y 28% mensual en el primero y segundo trimestre del mismo año respectivamente.

Lo notable del proceso de estabilización es que el brusco descenso en la tasa de inflación mensual se logró sin elevados o significativos costos en términos de actividad productiva.

En el año 1984 se inicia el proceso recesivo y comienza a declinar el nivel de actividad económica. Durante el tercer trimestre de 1985 -inmediatamente después del plan Austral- se alcanzó el pico de la recesión; el producto bruto interno industrial desestacionalizado cae un 7,3%, pero, a partir de ese período comienza una rápida recuperación, creciendo el Producto Bruto Interno industrial desestacionalizado un 13,1% en el cuarto trimestre de 1985 y un 6,0% en el primero de 1986.(1)

Si bien a partir de 1986 ha comenzado a acelerarse el crecimiento de los precios, considero que es posible consolidar un programa de bajas tasas de inflación que permita impulsar el crecimiento de la actividad productiva. Precisamente, este es el desafío; este es el objetivo más importante.

Por último, considero relevante realizar un par de reflexiones sobre las lecciones que pueden dejarnos, desde el punto de vista fiscal, los programas de rápido ajuste en materia de precios.

La primera es que la velocidad del ajuste macroeconómico es bastante más notable, bastante más rápida que la velocidad del ajuste fiscal. La operación de ajuste macroeconómico requiere una política fiscal consistente, pero, lo que se observa como difícil es, precisamente, introducir en el sector público aquel tipo de política y aquel tipo de reformas, que permitan consolidar el nuevo nivel de gastos e ingresos alcanzados.

En nuestro caso, afortunadamente y por la circunstancia política del lanzamiento del plan, la reforma tributaria se introdujo a tiempo. Esta reforma permitió obtener un nivel de recursos distinto, estructuralmente distinto, al que se registraba cinco años atrás. La reforma tributaria permitió consolidar estos

mayores ingresos.

Por el contrario, del lado del gasto, no sólo resultó difícil mantener las erogaciones en sus nuevos niveles más bajos, sino que además no existió margen considerable como para lograr mayores reducciones del gasto público. Esta dificultad para afianzar el nuevo gasto se puede explicar principalmente por las siguientes restricciones:

- a. No es factible reducir más, en el corto plazo, los niveles de inversión pública. Aunque es posible realizar algunas reasignaciones entre las distintas finalidades, los presupuestos ya fueron ajustados y la inversión alcanza, o está próxima, a niveles mínimos.
- b. Resulta sumamente difícil y conflictivo sostener los actuales niveles de gastos corrientes, principalmente de gastos en personal. La solución de este problema es de mediano plazo. Se requiere disminuir el empleo público, poner en marcha un proceso de asimilación, de transferencia, de empleo público a privado.

La segunda reflexión se refiere al cambio en las pautas de comportamiento, que debe producirse en las empresas del Estado. Estas empresas tienen que diseñar políticas para una nueva circunstancia.

El desarrollo y el cuidado de la actividad productiva y de la infraestructura que les corresponde, tiene que ser hecho mediante un mecanismo presupuetario que no parta de la hipótesis de que existen mayores recursos para su financiamiento. Hay que buscar formas de cofinanciamiento, formas de complementariedad entre la actividad pública y la privada. En esta área, es fundamental el rol de los organismos multilaterales de crédito y, básicamente aquellos que desempeñan un papel clave en el otorgamiento de préstamos a largo plazo para el desarrollo.

Las empresas públicas deberían, en muchos casos, desprenderse de la etapa de comercialización de sus productos o de inversiones menores y asumir los de más alto riesgo o las de mayor indivisibilidad de la inversión. Aquí se presenta el mayor desafío adecuar el presupuesto de las empresas del Estado a estos escalones de gasto más bajo.

- (1) Las cifras globales de la economía reflejan un comportamiento similar. Según las estimaciones de cuentas nacionales dadas a conocer por el BCRA, el PBI registró el siguiente comportamiento: tercer trimestre de 1985, -8,1%; cuarto trimestre de 1985, -3,5%; primer trimestre de 1986, -0,4%. El punto de inflexión se refleja en el primer trimestre de este año porque en el cuarto de 1985 pesa la caída del producto agropecuario.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

COMISION 1: ADMINISTRACION FINANCIERA, PRESUPUESTO E INFLACION

A. AUTORIDADES

Presidente: Jorge Irisity (Uruguay)
Vicepresidente: Darío Zárate Arellano (Paraguay)
Secretario: Juan José Pascualetti (Argentina)

B. DOCUMENTOS

Los documentos presentados que sirvieron de base para la discusión fueron los siguientes:

1. "Administración Financiera, Presupuesto e Inflación", Dr. Angel Gorostiaga.
2. "Aspectos técnicos y metodológicos del Presupuesto del Sector Público del Perú", Ministerio de Economía y Finanzas del Perú.

Los participantes tomaron también conocimiento del documento presentado por la delegación de Uruguay "Proceso presupuestario en Uruguay/Metodología y tratamiento de la inflación", que tuvo carácter de informativo.

C. CONCLUSIONES

La Comisión consideró inicialmente aspectos relativos al enfoque teórico del tema, al espacio institucional que involucra y el objetivo del análisis a realizar.

De este modo quedó definido que el trabajo se restringe al ámbito gubernamental del Estado, comprehensivo de las entidades de la administración central regional, estadual o provincial y municipal, más las entidades descentralizadas no empresariales. Excluye al ámbito empresarial estatal que, aunque mantiene relaciones reciprocas de transferencias con el ámbito gubernamental, requiere de un estudio separado en la medida en que dispone de instrumentos específicos, como tarifas, precios y activos financieros, para estructurar respuestas propias a la distorsión inflacionaria.

El tema en análisis tuvo como objetivo identificar la forma como la inflación altera la gestión de la administración presupuestaria y los modos sistemáticos de respuesta que se consideren adecuados para superar esa perturbacion. Se entiende por administracion presupuestaria todo el proceso que involucra la gestion del sistema presupuestario o sea las fases de formulación, ejecución y seguimiento; y evaluación. Igualmente se considera que el presupuesto tiene un rol dual como instrumento de ejecución del programa financiero y como expresión de la ejecutoria del plan de acción real de los programas y actividades del ámbito gubernamental.

Teniendo en cuenta las referencias conceptuales básicas precedentemente expresadas se considero necesario analizar los efectos de la inflación en cada una de las fases del proceso presupuestario.

1. La inflación afectando la fase de formulación del presupuesto

En la tarea de formulación del presupuesto, la inflación descartando los casos de "hiper inflación", crea trastornos de inseguridad en el trabajo de programación respecto a la evolución de los precios futuros de los factores e insumos y en la confiabilidad de los registros de contabilidad como base de referencia de lo ya ejecutado.

Para superar o reducir esa inseguridad, resulta insuficiente el auxilio de los indicadores globales de la evolución del sistema de precios que utiliza el análisis macrofinanciero para acotar los límites máximos del gasto público. Se considera que en cada sector y/o programa prioritario de la gestión pública, es imprescindible auxiliarse con las referencias físicas de metas e insumos principales y con índices específicos de precios, para evitar que la aplicación de los índices genéricos produzca distorsiones diferenciales entre un área de actividad y otra, afectando la programación.

Aún a partir de la posible disponibilidad de indicadores específicos como los señalados, se consideraron las alternativas prácticas para el trabajo de previsión del "efecto inflación". En la experiencia de los países asistentes se identificaron los siguientes métodos para trabajar en la fase de formulación:

- a) Programar a precios base (del mes de formulación) para ajustar con índices a la fecha de iniciación de la ejecución y en períodos determinados (trimestres o cuatrimestres) de la etapa de ejecución.
- b) Programar con base en un supuesto de inflación estimada.
- c) Programar a precios constantes estableciendo un monto de reserva global para aplicación específica durante la etapa de ejecución. Este sistema aceptaría también trabajar con monto de reserva desagregados a nivel sectorial y someter la aplicación específica-compensadora del efecto inflación a análisis paralelos de gestión financiera y real

Como referencia para considerar efectos diferenciales del factor inflación, se identifica a los gastos en compra de bienes como el sector de gastos que concentra el problema y la preocupación del tema en términos financieros. Los salarios las transferencias y las aplicaciones para atender al servicio de la deuda, tienen vías propias de adecuación. Los dos primeros conceptos se acotan a través de políticas específicas globales o por medidas de restricción real (no provisión de vacantes, reduciendo capacidad de servicios o endurecimiento de las normas de acceso a los beneficios de la seguridad social, por ejemplo), y el servicio de la deuda tiene en general referencias rígidas o variables autónomas como la evolución de la tasa de cambio en la deuda externa— que exige una forma de proyección propia.

2. La inflación afectando la fase de ejecución y seguimiento.

Se reconoce que en los casos en que la administración, presupuestaria tiene diferenciados los roles de programación y ejecución de la gestión, el factor inflacionario genera una desconexión negativa entre ambos roles y hace recaer en el administrador ejecutor el peso de los efectos negativos de

la inflación. Es el administrador ejecutor el que tiene establecidos los "límites en montos monetarios para compromisos" con los que debe atender una determinada dimensión real de compras o un volumen de prestación de servicios. Es él quien se enfrenta, por efecto de la inflación, a la verificación de que los montos de posible compromiso son superados al concretarse la operación de compra, o sea al devengarse el

Si el problema lo enfrenta un administrador celoso por el aspecto financiero de su gestión, hará del monto de sus compromisos una reserva propia, por prevenirse del desajuste por inflación en el lapso/gasto comprometido/gasto devengado reduciendo el nivel de compras y la actividad del servicio. Si el administrador es celoso en cuanto al nivel de ejecución real comprometerá el total de la demanda de bienes programada y al cierre de la operación verificará un sobregiro entre el monto programado y el devengado, como consecuencia del incremento inflacionario. Así se verifica que hasta el presente, en la mayoría de los países confrontados las normas de ejecución y de registro de transacciones presupuestarias (contabilidad presupuestaria, de caja y patrimonial) no han incorporado métodos de registro para identificar el "efecto inflación" sobre la gestión originalmente programada y cuantificada. Trabajando con el monto diferencial entre el precio de programación versus el precio de ejecución, este efecto se podría identificar financieramente dando garantías a la responsabilidad del administrador ejecutor. Trabajando con metas reales de gestión o por unidades de volúmenes de trabajo, el incremento del costo unitario por bien o servicio prestado, marcaría el efecto sobre la producción de los servicios e identificaría el daño real del factor inflación sobre las metas dando también transparencia a la gestión del administrador ejecutor.

En resumen, siendo el factor inflación un alterador de la fase ejecutiva de la administración y un factor exógeno a la responsabilidad intrínseca de los administradores ejecutores respecto a sus compromisos reales de gestión y a los montos financieros que la acotan, deben establecerse mecanismos que posibiliten el registro específico del "factor inflación" y lo compensen, para no distorsionar los resultados físicos y financieros.

Deben reiterarse que estas conclusiones, al referirse al "factor inflación" entienden aquel índice que evoluciona normalmente entre los límites de los parámetros contemplados en las predicciones macro-económicas y macro-financieras, de acuerdo a la programación elaborada por los organismos centrales responsables del diseño de las políticas de coyuntura. Así como en la fase de formulación se verificó que falta un sistema de indicadores específicos (de sectores y programas) de la gestión pública, en la fase de ejecución se carece del sistema de traslación, registro y control del "factor inflación" (supuesto al nivel macro en el programa financiero) en el nivel de los montos programados bajo la responsabilidad de los administradores ejecutores.

Ante la verificación de estas carencias se reivindica la necesidad de un sistema de desarrollo combinado de ejecución y de seguimiento, y contemplar en su operatoria el ajuste "automático" del factor inflación.

Se considera que el método de programar a "precios constantes" y para hacer, ulteriormente ajustes en períodos determinados sobre los saldos no utilizados, no soluciona los desajustes acaecidos en el lapso ya transcurrido, dado que mientras el sistema de ajuste es periódico la desviación inflacionaria es continua. Se considera que los montos establecidos en base a supuestos de "inflación estimada" al surgir de cálculos macros, necesariamente van

a determinar carencias en unos servicios y sobre asignaciones en otros, lo que en la práctica generará la presión de los servicios carenciados y el silencio complaciente de los sobre-estimados. En el total del presupuesto esto determinará una sobre asignación inevitable. Se considera, finalmente, que el método de proyección a precios constantes con una asignación global de reserva que mensualmente reponga "a los montos efectivamente aplicados el % real de inflación que las afectó", podría aproximarse a una solución de mínima distorsión. Esta alternativa requiere necesariamente del auxilio de los índices específicos por sector y programa en materia de precios y magnitudes físicas de gestión.

Se consideró, finalmente, la existencia de otras limitaciones que caracterizan a la administración presupuestaria de A.L. y que combinadas con el "efecto inflación" distorsionan en magnitudes elevadas la ejecución:

- a) La débil calidad de las definiciones de políticas presupuestarias y de la programación real de las actividades; y
- b) La alta incidencia de factores exógenos tanto en la gestión real como en la financiera (p.e. carencia de cuadros técnicos para llevar adelante un programa en el primer caso; o variación abrupta de precios de bienes importados, en el segundo caso).

3. La inflación y la fase de evaluación.

Se considera a la evaluación como uno de los resultados principales de un correcto y eficiente sistema de seguimiento de la ejecución. La medida de los efectos de la inflación en la gestión pública (financiera y real), debe ser uno de los resultados esperados de la evaluación. Ello determina que la tarea de evaluación tenga una periodicidad sistemática cuyo lapso (3 ó 4 meses) dependerá de la organización del sistema y la capacidad de información disponible.

Se aclara, desde luego que la evaluación no se agota en el balance del seguimiento de "la inflación" y es una instancia imprescindible aún en sistemas estabilizados. Lo esencial de la evaluación es verificar los resultados de la gestión real y financiera y servir para tomar decisiones correctivas de desvíos en etapas intermedias de la ejecución. En el caso de los países de A. L. ello es imprescindible para considerar la forma de superar las otras limitaciones indicadas, o sea la débil calidad de programación y la alta incidencia de factores exógenos no previstos.

Basados en experiencias parciales de algunos países, en especial en el área de inversiones, se considera la alternativa de combinar el seguimiento mensual de "corrección del factor inflación sobre los montos ya aplicados" con instancias de reformulación sectorial y de programas prioritarios en uno o dos períodos del año. Esta alternativa considera un sistema de alta restricción en las trasposiciones de rubros en períodos cuatrimestrales combinado con dos etapas concentradas (abril y agosto p.e.) para la revisión conjunta de todos los programas de cada sector. Esta reformulación contemplaría:

- a) Las desviaciones y desfases de la ejecución real;
- b) La compensación entre programas de montos no afectados y aquellos altamente comprometidos;
- c) Las variaciones no previstas de factores externos (variaciones de tasas de interés o de precios de importación o de posibilidades de financiación, etc.).

- d) La revisión de la proyección de recursos, como base para ajustar prioridades de gastos, teniendo en cuenta que en los recursos incide fuertemente, y con rezago, el "factor inflación";
- e) La revisión de prioridades políticas o el surgimiento de prioridades de emergencia para la asignación de gastos; y
- f) Restricciones o aperturas derivadas de evoluciones negativas o positivas de los indicadores macro-financieros, y en especial de los vinculados al sector externo y al sector monetario.

Un desarrollo del sistema de administración presupuestaria con el propósito indicado solo es alcanzable con una organización adecuada del sistema de seguimiento como alimentador del trabajo de evaluación, a nivel de ejecución; al nivel intermedio de control y a nivel de decisiones de políticas de gestión.

D. RECOMENDACIONES

- 1) A los efectos de identificar y cuantificar al "factor inflación" en su incidencia negativa en el sistema de administración presupuestaria, se considera de interés trabajar con el presupuesto "como instrumento de gestión financiera" a nivel de la dirección ejecutiva responsable de la administración gubernamental.
- 2) A los efectos de vertebrar adecuadamente al presupuesto con los otros instrumentos de Política Económica y Financiera por un lado y con la administración responsable de la acción real de los programas, se considera imprescindible estructurar un sistema de indicadores específicos de la gestión pública (ocupación, demanda principal de bienes, precios, equipamientos técnicos, etc.) por sectores y programas, capaz de identificar el impacto concreto de la inflación en cada caso y otros factores distorsionantes.
- 3) A los efectos de hacer coherente el trabajo en todas las fases del proceso de administración presupuestaria, se enfatiza la necesidad de vertebrar el trabajo de los niveles programadores con los niveles de ejecución;
- 4) A efectos de evitar que el "efecto inflación" caiga en el área de responsabilidad del ejecutor, se recomienda optar por un método de proyección y actualización, capaz de retornar a las asignaciones originales el valor de afectación real por inflación, y adecuar el sistema de registro en forma tal que identifique oportunamente su incidencia en los montos respectivos.
- 5) Afectos armonizar la gestión financiera con la gestión real integradas en la unidad de la *gestión presupuestaria*, el sistema de indicadores específicos de la administración deberá aplicarse para desarrollar la fase de ejecución y seguimiento, midiendo conjuntamente resultados financieros y metas reales. Se recomienda esto para sustentar periódicamente la revisión de prioridades en la acción y en las políticas públicas involucradas. Tanto la ejecución real como la gestión financiera presentan desvíos durante la gestión de signo diverso y concomitantes con el factor inflación, cuya causa es necesario precisar para tomar decisiones: a) de carácter financiero cuando la gestión se desvía del marco de política económica y financiera global; y b) de carácter de política de gestión, cuando se anota un desvío en la ejecución real

COMISION 2. DEFICIT FISCAL E INFLACION

A. AUTORIDADES

Presidente: Washington Freire (Uruguay)
Vicepresidente: Lillian MOra (Ecuador)
Secretario Tecnico: Juan Vega (Argentina)

B. DOCUMENTOS

Los documentos presentados que sirvieron de base para la discusión fueron los siguientes:

1. Déficit fiscal, su financiamiento e inflación, doctores Raul Terrasini Rubén Torres y Laura Fuxman (de la Argentina)
2. Presupuesto e inflación, doctor Celso Bermejo Sánchez (de España)

C. CONCLUSIONES

1. La inflación, entendida como el aumento sostenido a lo largo del tiempo del nivel general de precios, genera problemas en todos los países que es de seable corregir.
2. No se alcanzó consenso en cuanto a la relación de causalidad deficit fiscal inflación.

Entre las causas detectadas aparte de la clásica, aumento de la cantidad de dinero para financiar el deficit fiscal se observan:

- Las expectativas de los agentes económicos.
- La puja distributiva entre los distintos sectores sociales
- La inercia inflacionaria, provocada por los mecanismos de indexación generalizada.

Esta ultima, al parecer prevalece en situaciones de alta persistente inflación en que los agentes económicos tratan de proteger sus ingresos en términos reales creando mecanismos de indexación de sus precios llamense salarios, tarifas públicas alquileres etc.

3. El déficit fiscal y su financiamiento aparecen como variables críticas en la lucha contra la inflación.

Además a través de los mecanismos de regulación financiera este déficit resulta incrementado.

En consecuencia el déficit fiscal debe mantenerse dentro de márgenes que lo hagan manejable y en su financiamiento debe recurrirse a aquellos instrumentos que no transfieran los desequilibrios del sector público a otros sectores de la economía. Cuando se recurre al crédito externo deben tomarse especiales precauciones en cuanto a los tipos de gasto a financiar y la capacidad de repago.

4. En los contextos de alta y acelerada inflación el sector público presenta por el lado de los ingresos cierta rigidez para adaptarse. Por lo tanto, los ingresos en términos reales pueden llegar a disminuir a través de los rezagos fiscales
5. A su vez la disminución del gasto público aparece como problemática debido a las rigideces que presenta. Por ellos debe alcanzarse acuerdo sobre los roles (o fines) que debe cumplir el sector público. Asimismo debe avanzar se hacia una mayor calidad en las prestaciones de servicios

D. RECOMENDACIONES

En vista de ello se recomienda:

1. Deben promoverse los estudios sobre la inflación de cada país en su propio contexto socio-económico ya que es imposible dar una explicación única del fenómeno.
2. Para alcanzar el financiamiento genuino del gasto público debe procurarse el mejoramiento de las estructuras y administraciones tributarias
3. Debe alentarse la realización de estudios en todos los países estableciendo relaciones entre las variables presupuestarias y las monetarias
4. Debe insistirse en el tratamiento del tema déficit fiscal y su financiamiento en el próximo seminario.

COMISION 3: ASPECTOS POLITICOS DEL PRESUPUESTO

A. AUTORIDADES

Presidente: Dr. Carlos E Delpiazzo (Uruguay)

Vicepresidente: Sr Andres Sánchez (Panamá)

Secretario Técnico: Lic. Rodolfo Tomasone (Argentina)

B. DOCUMENTOS

Los documentos presentados que sirvieron de base para la discusión fueron los siguientes:

- "El control social del gasto público". exposición a cargo de Jose Juan Blas con (España).
- "Los presupuestos del presupuesto", por Hector Raul Sandler (Argentina).
- "Aspectos tecnico-políticos del presupuesto. Ensayo de sistematización de la colaboración entre los Poderes de Gobierno" exposición realizada por el Dr Carlos E Delpiazzo (Uruguay).

C. CONCLUSIONES

1. La modernización e integración de las funciones de planificación y de presupuesto es no solamente un imperativo técnico sino principalmente un imperativo político.

La tendencia latinoamericana de hecho unas veces y otras de derecho se orienta a visualizar a la planificación como la instrumentación técnica y social de un proyecto político, sustentado por fuerzas y clases sociales que logran, a través del juego democrático, la oportunidad de aplicar su programa en un marco de poder compartido.

En concreto, se puede sostener que el programa político el plan nacional de desarrollo y el presupuesto público tienen que ser la expresión de las demandas y urgencias de la comunidad de tal modo que estos procesos tengan una doble vía de formulación ejecución y control del gobierno local al gobierno central y, en la medida que la habiliten sus respectivos ordenamientos jurídicos del gobierno a la base social e institucional

2. Se concluye asimismo que la técnica del Presupuesto por Programa continúa siendo el instrumento básico válido para traducir en el corto plazo las estrategias y planes de acción y para enfrentar las situaciones coyunturales
3. Se concluye que el fortalecimiento de los mecanismos decisorios a nivel de la Administración, no significa desconocer el papel protagónico del Poder Legislativo particularmente en la materia presupuestal que reviste una trascendencia vital en el proceso político de la democracia.
4. Este Seminario manifiesta su preocupación por la influencia que introduce en la política presupuestaria la incidencia de la deuda externa en los países latinoamericanos

D. RECOMENDACIONES

1. Resulta necesario extender la técnica operatoria del Presupuesto por Programa de manera tal que se asegure una efectiva participación popular en la toma de decisiones

Dicha participación debería adoptar las siguientes formas básicas

- a) **Institucional** que posibilite la participación de todos los niveles de gobierno, nacional, provincial local, y
- b) **Social** que habilite el control de los beneficiarios directos del gasto público y contribuyentes

Se destaca en este punto la posibilidad de instrumentar métodos de encuestas, participación de instituciones de productores consumidores etc que permitan visualizar la marcha de los programas en ejecución.

2. Asimismo, se observa la necesidad de incorporar en el sistema educativo de los países, adaptado a los distintos niveles el conocimiento teórico y práctico de los principales procedimientos y técnicas del sistema presupuestario de modo que ayude al ciudadano a participar en el mismo en el ejercicio de sus propias facultades como tal.

De un modo particular, retomando y desarrollando la recomendación formulada en el VIII Seminario Interamericano de Presupuesto Público celebrado en Bogotá del 3 al 7 de diciembre de 1979, se sugiere la utilización de la informática no sólo como soporte de control sino también como instrumento de información legislativa y ciudadana.

3. Se recomienda la búsqueda de instrumentos de colaboración entre los Poderes de Gobierno para alcanzar un presupuesto ajustado a las metas programadas y a los medios disponibles.

TRABAJOS PRESENTADOS
-EN COMISION-

MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS
ASPECTOS TECNICOS Y METODOLOGICOS
DEL PRESUPUESTO DEL SECTOR PUBLICO
DEL PERU

INTRODUCCION

El presente trabajo tiene el propósito de dar a conocer la metodología de formulación que viene estableciendo el Gobierno Peruano a partir del ejercicio presupuestal de 1986.

El presupuesto para 1986 se ha elaborado a precios constantes tomando como base los precios vigentes a Diciembre de 1985, lo que implicó prescindir de hipótesis sobre el comportamiento de las principales variables macroeconómicas.

Durante el período de Ejecución, el Presupuesto será materia de evaluaciones trimestrales, en base a información sobre el comportamiento real de las variables económicas y financieras, y en mérito a los resultados registrados se efectuarán los reajustes pertinentes.

La experiencia de años anteriores ha demostrado que los supuestos sobre inflación y devaluación con que se elaboraron los presupuestos incorporaron una significativa distorsión respecto al comportamiento real de dichas variables; consecuentemente, el presupuesto de apertura perdió su carácter de instrumento fundamental de asignación de recursos del Sector Público, y de otra parte, indujo a que los diferentes agentes económicos perdieran credibilidad en las previsiones gubernamentales y adoptasen decisiones basadas en función de sus propias expectativas, las cuales contribuyeron a realimentar el proceso recesivo-inflacionario, vigente hasta julio de 1985.

Las ventajas de la nueva metodología pueden resumirse en lo siguiente:

1. Los datos financieros contenidos en el presupuesto mantienen gran estabilidad en el tiempo lo que permite que los agentes económicos puedan planificar sus niveles de producción en base a información consistente.
2. La estabilidad y consistencia de la información presupuestal permiten incorporar ajustes en base a datos observados en lugar de datos hipotéticos.
3. Elimina o minimiza las expectativas inflacionarias al no incorporar hipótesis que a su vez, por la desconfianza sobre su consistencia, genera un efecto multiplicador creando mayor incertidumbre sobre el futuro comportamiento de las variables materia de hipótesis.
4. En la programación de inversiones permite determinar metas reales a partir de Precios Base multiplicando por un coeficiente de reajuste de precios a una fecha determinada.

Dificultades Iniciales de su aplicación:

1. Necesidad de determinar metodología de evaluación y reajuste presupuestal a nivel global (macropresupuestal) y a nivel de los diversos componentes de la estructura del gasto (Remuneraciones, Bienes, Servicios, Estudios, Obras, Bienes de Capital, etc.).
2. Necesidad de generar diversos índices de precios en base a la estructura del gasto público y la política de precios.
3. Política salarial compatible con la disponibilidad financiera y la evaluación de los precios.
4. Seguimiento continuo de la ejecución de ingresos y gastos.

RESEÑA SOBRE LA EVOLUCION DEL PRESUPUESTO PUBLICO EN EL PERU

El presupuesto por Programas se implanta en el Perú mediante D.L. 14260 del 21-12-60, traduciéndose formalmente en el Presupuesto Público para 1963 que comprendió sólo al Gobierno Central.

El día 16 de Enero de 1964 se promulga la Ley 14816 Orgánica del Presupuesto Funcional de la República que deja sin efecto la anterior; y tuvo vigencia a partir del Presupuesto de 1964; dentro del cual se consideraron dos volúmenes: Gobierno Central y Sub Sector Público independiente.

En 1966 el Gobierno contaba con Proyecciones para el Desarrollo Económico hasta 1970 y un Plan de Inversiones Públicas. Estos datos permitieron el primer intento de establecer los niveles de inversión y de gasto corriente del Gobierno Central y a la vez fijar cuotas de gasto para cada Ministerio.

Para la Programación del Presupuesto de 1968 se contaba con el Plan General de Desarrollo Económico y Social 1967-1970, que establecía los niveles necesarios de Inversión y Gasto Público total para alcanzar las metas de crecimiento económico fijadas, permitiendo, además determinar las prioridades de los gastos por funciones.

En 1969 se crea el Comité del Plan Económico Anual encargado de coordinar el Proceso de Formulación y Ejecución de la Política Económica de corto plazo y los correspondientes Planes Operativos Anuales; se establece asimismo que los ingresos destinados serán canalizados a través del Tesoro Público (Caja Unica); se promulgan las Leyes Orgánicas de los Ministerios.

Por primera vez se emitieron las Directivas para la Formulación del Presupuesto y se realizó la evaluación de la ejecución presupuestal para dicho período.

Como otro elemento innovador se establecieron los Calendarios Trimestrales de Gastos aprobados para cada Pliego.

En 1970 se emitieron orientaciones sobre prioridades intersectoriales y metas del Sector, se eliminaron casi en su totalidad los ingresos destinados, facilitando de esta manera la asignación de recursos a los Programas; y se realizaron evaluaciones semestrales a fin de permitir al Gobierno dictar las medidas correctivas.

A partir de 1971 se establecen los Presupuestos Bienales 1971-1972, 1973-1974 y 1975-1976. Las razones consideradas estaban relacionadas a la necesidad de compatibilizar el Presupuesto con el Plan de Corto Plazo cuya duración se estableció en dos años; disponer de mayor tiempo para medir los resultados de la Ejecución Presupuestal y permitir a la vez, sobre esta base, mejorar la

Programación y formulación de los Presupuestos de los ejercicios siguientes.

Conjuntamente con la implementación del Presupuesto Bienal se incorpora también la distinción entre Presupuesto de operación y el de inversión.

El presupuesto de Operación está constituido por el conjunto de Programas de Operación que normalmente aseguran el sostenimiento de las oficinas y servicios del Gobierno, consideradas en su mayoría como gastos corrientes; y el de Inversión está constituido por el conjunto de Programas de Inversión, relativos a la Política de Desarrollo del Gobierno, identificándose con los gastos de capital. Se perfeccionan los Calendarios de Gastos aprobados trimestralmente para cada pliego, en función de los flujos de ingresos y de las necesidades de egresos para el cumplimiento de los respectivos Programas.

Entre 1975 y 1976 el proceso de formulación de Presupuesto afrontó una serie de dificultades de orden institucional, fundamentalmente a nivel de funciones entre el MEF-INP. Situación que se agravó debido a la falta de un Plan de Corto Plazo que especificara las prioridades estratégicas del corto plazo, que impedía la inmediata compatibilización entre plan y presupuesto.

A fines de Agosto de 1975 se establece un cambio en el régimen de Gobierno, ingresando el Perú a una etapa de transición Política. Los primeros signos de la crisis se van aproximando y en ese contexto la conducción económica se orienta a sentar las bases de un modelo de crecimiento hacia afuera debilitando la participación del Estado en la Economía y período en el cual se opta por un presupuesto de vigencia anual.

Posteriormente al modificarse los mecanismos de decisión y manejo de la política económica en función al comportamiento de las variables definidas por las condiciones del mercado y las rigideces del sector externo, la actividad planificadora del Estado, pierde fuerza y los planes dejan de ser normativos u orientadores de la actividad del sector público.

A partir de 1977 la formulación presupuestal adoptará un rol distinto, en la medida en que se circunscribirá a la administración de la actividad pública sobre la base de la programación de las diversas funciones y responsabilidades del Estado que en cada estamento de su estructura orgánica debe fijar niveles de actividad, determinar costos, asignar recursos y medir resultados, dentro de un marco de descentralización administrativa por el cual se crean los primeros Organismos Departamentales de Desarrollo (ORDES) y a principios de 1981 llegaron a 12, transformándose posteriormente en 24 Corporaciones Departamentales de Desarrollo

(CORDES), en base a las prioridades que la coyuntura económica y financiera imponía, todo ello sin referencia a un Plan de Desarrollo de Largo o Mediano Plazo.

Es necesario anotar que la ruptura entre plan y presupuesto no sólo significa una experiencia alternativa en la utilización de la programación para explicitar o implementar políticas, sino también para medir las fortalezas y debilidades del sistema. En efecto el Sistema Nacional de Planificación se había fortalecido institucionalmente en paralelo con las necesidades de formulación de planes, en tanto que el sistema de presupuesto tuvo un desarrollo más limitado ya sea al nivel central como el sectorial. Asimismo el proceso de reajuste y aplicación de normas de austeridad con incidencia en los niveles remunerativos le significó a la Dirección General del Presupuesto Público la pérdida de sus cuadros técnicos, los que fueron absorbidos por las Empresas Públicas Financieras y No Financieras; y al producirse el cambio de régimen político en Julio de 1980 dicho organismo ya se encontraba debilitado.

Con la implantación del nuevo régimen político y la implementación de una política económica de carácter neoliberal en circunstancias en que la economía del país y la situación financiera afrontaba graves limitaciones, la elaboración del presupuesto para 1981 enfrentó serias dificultades en cuanto a su entorno político, en primer lugar no existían Planes de Desarrollo ni orientaciones de política de carácter orgánico factibles de ser operativizados que conjuntamente con las rigideces derivadas de la estructura del gasto comprometido, especialmente en lo relativo al servicio de la deuda, gastos en remuneraciones e inversiones y los programas de estabilización determinaron un Presupuesto para 1981 y 1982 de difícil manejo, que implicó recortes y ampliaciones presupuestales; sin un marco de referencia definido, dando como resultado niveles de déficit considerables, así como la incidencia de endeudamiento de corto plazo en el financiamiento del gasto.

Los Presupuestos correspondientes a los años 1983 y 1984 se formulan aplicando las Directivas Metodológicas elaboradas por una Consultora extranjera bajo su directa conducción.

Las Directivas Metodológicas de los consultores se pueden resumir en lo siguiente:

- a. Formulación de propuestas presupuestarias desagregadas a nivel de Compromisos Ineludibles, tanto de gasto corriente como de inversión, las cuales constituían el Presupuesto Base para cada año.
- b. Las solicitudes de incremento de Compromiso Ineludible, sólo para gasto corriente.
- c. Las solicitudes de gasto adicional tanto para Gastos Corrientes como para Capital las que debieran estar ordenadas de acuerdo a las prioridades de cada organismo.

Tanto los cálculos de los Compromisos Ineludibles, Aumentos de Compromisos Ineludibles y Solicitud de Gasto Adicional incluían hipótesis sobre inflación y devaluación.

Los cálculos se basaban en el presupuesto vigente o ejecución de un mes de referencia anualizado, a los cuales se incorporaban los escaladores de precios hipotéticos.

La Dirección General del Presupuesto Público consolidaría los compromisos ineludibles y presentaría al Consejo de Ministros las solicitudes de Gasto adicional, para que se realice una selección de las mismas en función de las prioridades nacionales.

La consultora basó el éxito de su enfoque en lograr el objetivo de que los compromisos ineludibles para 1983 sean inferiores en términos reales, a los montos totales del presupuesto 1982.

Sin tratar de evaluar el significado de la participación protagónica de los Consultores en la formulación presupuestal para 1983 y 1984 se puede concluir que su aporte no representó una alternativa a la técnica del Presupuesto por Programas, que se venía implementando de manera progresiva, dentro de un ambiente que ofrecía serias restricciones; en cambio el método se constituyó en un poderoso instrumento de decisión para el Ministerio de Economía y Finanzas, que desarticuló y minimizó la participación sectorial e institucional en la formulación presupuestal, contrariamente a lo postulado por la técnica del Presupuesto por

Las decisiones sobre las magnitudes se efectúan a dos niveles, de manera iterativa, iniciándose por los aspectos globales o macropresupuestales efectuadas por el MEF-INP y los que corresponden a nivel de programas operativos y de inversión, bajo responsabilidad de las Unidades Ejecutoras.

Las decisiones acerca de los programas a nivel de las Unidades Ejecutoras son, en general, de dos tipos: Primero, decisiones acerca de la continuación de programas en ejecución (Gasto Comprometido) y Segundo, decisiones acerca de la incorporación de nuevos programas o de actividades o proyectos nuevos dentro de programas existentes.

El proceso de programación implica dos actividades relacionadas, pero diferenciables a la vez y a cada nivel de responsabilidad, La primera actividad a nivel global está referida a la operativización de los Lineamientos de Política del Gobierno y la estimación de las magnitudes de Ingresos y Gastos, según determinadas estructuras y fuentes de financiamiento. Este nivel considera los nuevos programas o previsiones para el logro de objetivos y metas nuevas determinadas al más alto nivel político.

La segunda actividad está referida a la formulación de las Directivas o sistema de información para facilitar la formulación de las propuestas a nivel de los programas y la coordinación de las propuestas por separado así como el flujo de éstos para el análisis y la decisión de los diferentes Organismos asesores y técnico normativos.

La primera actividad al nivel de los Programas (de responsabilidad de las Unidades Ejecutoras) abarca la preparación y análisis de las propuestas de cada programa (Incluye Actividades y Proyectos) las coordinaciones y decisiones inter-institucionales acerca de cada actividad y proyecto del Programa, y teniendo en cuenta las Directivas MEF-INP.

La Dirección General del Presupuesto Público (D.G.P.P.) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) es el Organismo técnico responsable de la conducción del proceso de programación, formulación, ejecución y evaluación del Presupuesto del Sector Público, en coordinación con el INP y el BCRP, en cuanto a ciertas áreas de responsabilidad. Para el efecto cuenta con analistas responsables del proceso.

Los organismos conformantes del Sector Público que constituyen pliegos presupuestarios cuentan con Oficinas o Direcciones de Planificación y Presupuesto constituidos como órganos de asesoramiento de los niveles de decisión. Los Programas y Proyectos importantes cuentan a su vez con unidades de programación.

Para los efectos de la formulación, las Directivas adicionalmente a las normas y formularios, incluye la estructura codificada de los Pliegos que conforman el Presupuesto del Sector Público, agrupados por volúmenes con criterio sectorial, cuyo resumen es el siguiente:

VOLUMEN 01
VOLUMEN 02
VOLUMEN 03
VOLUMEN 04
VOLUMEN 05

Gobierno Central (28 Pliegos)
Instituciones Públicas Descentralizadas (61 Pliegos)
 Empresas (235 Pliegos)
Gobiernos Locales (180 Pliegos)
 Organismos Autónomos
 — CORDES (25 Pliegos)
 — Universidades (27 Pliegos)

PROGRAMACION GLOBAL

El proceso de programación comprendió dos niveles de trabajo dentro de la estrategia de presupuestación:

- a. Programación Global jb.
- b. Programación sectorial, regional e institucional

a. Programación Global:

- Trató de compatibilizar las metas globales en términos de niveles de ingresos y gastos, estructura de financiamiento, equilibrio o déficit presupuestal, inversiones, presión tributaria, etc. respecto de su relación con el PBI, y los efectos en la distribución del ingreso, del empleo, inflación, etc. Dentro del contexto de programación de corto plazo representó un esfuerzo de compatibilización de las diversas opciones implementación de las políticas del nuevo Gobierno.

b. Programación Sectorial y Regional

- Se refiere al proceso de definición de objetivos y políticas explícitas, la selección de programas, cuantificación de metas o determinación de niveles de actividad y estimación de costos, que luego se tradujeron en propuestas presupuestarias a nivel institucional reflejando de esta manera el cumplimiento de los lineamientos de política del Gobierno y las restricciones del programa global.

Los trabajos efectuados al nivel global, sectorial y regional tuvieron por finalidad determinar un nivel de compatibilidad y coherencia entre los objetivos y políticas generales con la información proveniente del entorno económico, financiero y político interno y externo; así como con lo relativo a las normas jurídicas y estructura institucional que rigen la administración de la hacienda pública. Un resumen de los principales factores del entorno puede apreciarse en el Anexo N° 1.

FORMULACION PRESUPUESTAL

1. Directivas de Programación Sectorial, Regional e Institucional

Estas Directivas incluyen:

- a. Indicadores Macroeconómicos y Financieros
- b. Lineamientos de Política General
- c. Programa de Inversiones de Mediano Plazo
- d. Criterios para la formulación de las propuestas de inversiones.

En el Anexo N° 2 se incluye los criterios que se aplicaron en la formulación del Programa de Inversiones 1986 del Sector Público, que debe servir de base para que los Pliegos lo operativicen de manera que su aplicación resulte objetiva; para ello deben requerir de mayor información sobre los beneficios

y costos y definir los criterios de decisión de base económico, tales como el TIR, VAN, Coeficiente Beneficio Costo, y otras de base social, regional, etc. Cabe precisar que los criterios propuestos son preferentemente aplicables a los proyectos nuevos, resultandó también factible su aplicación a proyectos en ejecución en base a la conveniencia o no de acelerar o desacelerar su ritmo, según su prioridad.

2. Directivas Técnicas y Metodológicas de Formulación

Incluye:

- a. Definiciones, normas técnicas y metodológicas para la formulación y análisis de propuestas presupuestales.
- b. Estructura de presentación codificada
- c. Formularios
- d. Cronograma de elaboración y presentación al MEF-INP.

Las Directivas de Programación conjuntamente con las de Formulación, constituyen los documentos básicos necesarios para que las unidades programadoras, a su nivel efectuen sus tareas los mismos que serán examinados y priorizados por los órganos de planificación y presupuesto del Organismo antes de su remisión al MEF y al INP.

3. Formulación y Presentación de propuestas

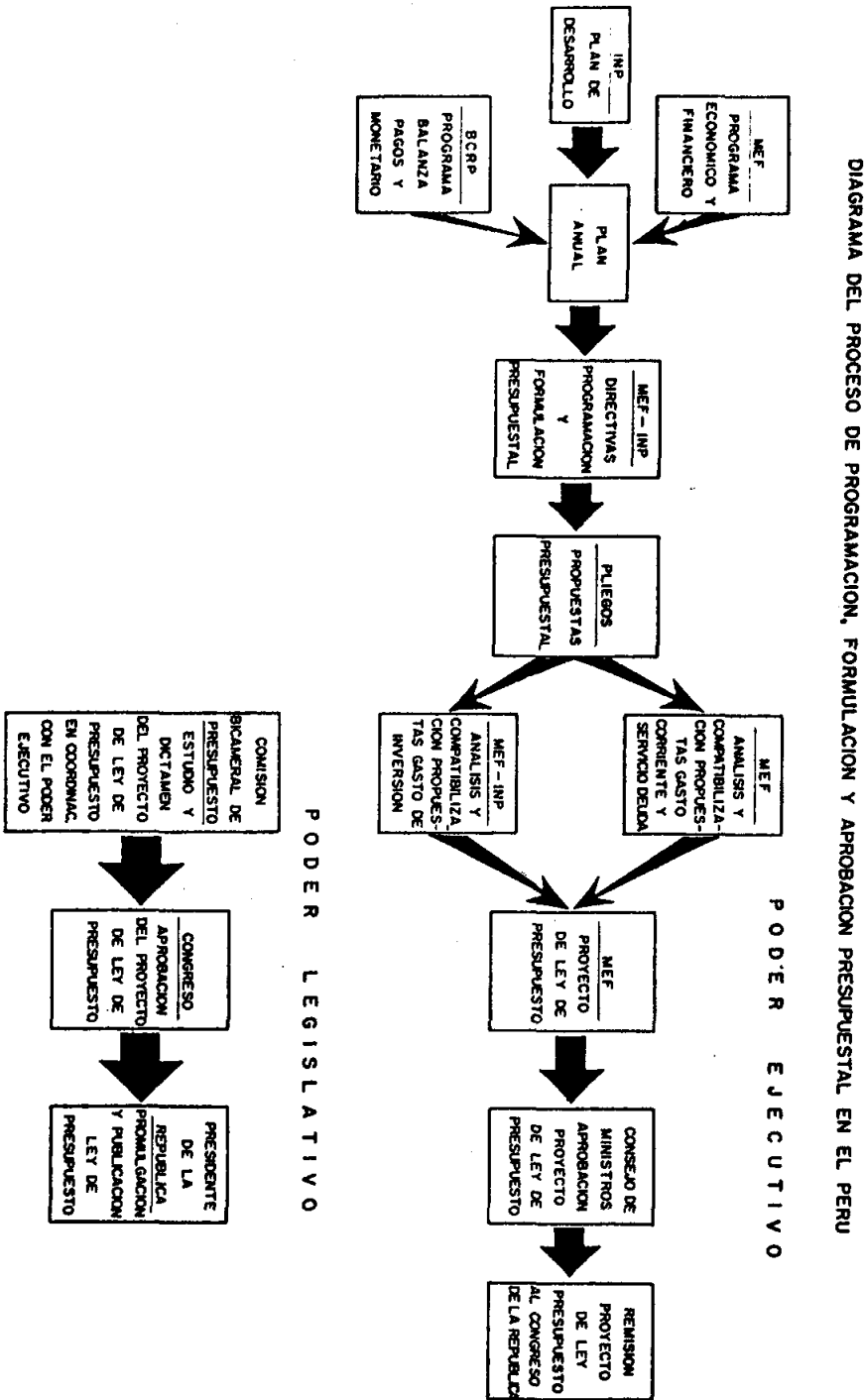
De conformidad con las Directivas de Programación y de Formulación las propuestas deben ser formuladas y aprobadas a cada nivel programático de acuerdo a lo siguiente:

- a. Compromiso Ineludible (Gasto Comprometido)
- b. Incremento de Compromiso Ineludible (Sólo para Gasto Corriente)
- c. Solicitud de Gasto Adicional (para gasto corrientes y proyectos de inversión)

Las propuestas deben ser evaluadas por las Sectoriales de Planificación y/o Presupuesto, en base a las normas de las Directivas ya citadas y las impartidas por el titular del Sector o Pliego, las que una vez aprobados son remitidas al MEF y al INP para su análisis y aprobación.

4. La Dirección General del Presupuesto Público, a través de sus Analistas Sectoriales examina las propuestas presupuestales, estando facultado para aprobar o desaprobado las propuestas en aplicación de las Directivas. En cuanto se refiere a los gastos corrientes, el analista coordina con las Unidades Ejecutoras a fin de establecer las metas y costos reales de aquellos proyectos y actividades cuyas propuestas no están debidamente formuladas. El MEF y el INP, conjuntamente, revisan las propuestas presupuestales para proyectos de Inversión, luego coordinan con funcionarios del más alto nivel Sectorial (Ministros, Directores, Asesores) sobre sus propuestas presupuestales a fin de compatibilizar criterios y efectuar reajustes de ser necesarios. Las asignaciones aprobadas según el procedimiento anterior constituirán la base del Proyecto de Presupuesto a proponerse a la Alta Dirección del MEF.

Las normas contenidas en las Directivas de Formulación del Presupuesto para 1986 se resumen a continuación.



RESUMEN DE LAS NORMAS DE FORMULACION DEL PRESUPUESTO PARA 1986, EMITIDAS EN MAYO DE 1985

I. GASTO CORRIENTE

COMPROMISO INELUDIBLE

Remuneraciones:

- a. Considera remuneraciones de carácter continuo percibidos por el personal nombrado (permanente).
Base de Cálculo: Planilla de Mayo 1985 x 12 meses.
- b. Remuneraciones ocasionales del personal permanente
Base de Cálculo: Promedio ejecución Enero-Mayo x 12 MEF considera costos de incrementos salariales autorizados con posterioridad a Mayo.
- c. Aguinaldos monto autorizado período vigente x número de trabajadores x 2.

Bienes y Servicios:

Autorizado al 30-05-85 más 80% de la inflación de 1986, según hipótesis.

Transferencias Corrientes

- a. Aportaciones al Instituto Peruano de Seguridad Social por concepto de Prestaciones de Salud y Caja Nacional de Pensiones.
El MEF considera 12% del costo de la Planilla de Remuneraciones y FONAVI un 4% hasta un máximo de 600 intis, excepto las Cámaras Legislativas, Defensa e Interior.
Los Pliegos de las Cámaras Legislativas consideran el 16% del Compromiso Ineludible de Remuneraciones, Interior y Defensa de acuerdo a sus respectivas normas legales.
- b. Refrigerio y Movilidad: número de trabajadores existentes al 31-05-85 por monto percibido individualmente a esa fecha con arreglo a dispositivo legal expreso, multiplicado por 22 x 12.
- c. Otras Transferencias, monto autorizado al 30-05-85 más un incremento del 80% de inflación 1986, según hipótesis.

Pensiones:

El MEF considera costos de incrementos de pensiones autorizados con posterioridad a Mayo.
Planilla Mayo 1985 x 12 meses.

2. INCREMENTO DE COMPROMISO INELUDIBLE

Remuneraciones:

- a. Renovación de contratos vigentes al 31-12-85 que tienen una vigencia anual.

- Base de Cálculo:** Planilla de Mayo x 12 meses.
- b. Personal Eventual para cubrir tareas temporales.
Base de Cálculo: Número de trabajadores x salarios vigentes al 31-05-85 x número de meses a contratar.
 - c. Aguinaldos: Monto autorizado por número de trabajadores x 2.

Bienes y Servicios:

- a. Diferencia entre proyección en base a cláusulas contractuales y lo previsto en la Directiva.
- b. Índice de precios real mayor que lo previsto en la Directiva para algunos rubros específicos de importancia.

Transferencias Corrientes

- a. Efecto incremento compromiso ineludible en remuneración sobre aportaciones a la Seguridad Social y FONAVI.
Base de Cálculo: 16% sobre planilla.
- b. Movilidad y Rerigerio
Base de Cálculo: Número de contratos renovados x monto diario percibido individualmente x 22 x 12.

Pensiones:

- a. Nuevos pensionistas.
- b. Costo nivelación de pensiones.

3. GASTOS ADICIONALES

Motivación para Solicitar:
Ampliación y/o mejoramiento en la cobertura de servicios.

Elementos a considerar:

- a. Justificación, objetivos y metas por alcanzar.
- b. Recursos necesarios
- c. Estimación de costos y su financiamiento.

Base de Cálculo:

Remuneraciones. Sueldos o Salarios a Mayo x número de trabajadores x el período de incidencia.

Bienes y Servicios. Costo a Mayo de 1985 más 80% de la inflación prevista para 1986.

Transferencia Corrientes. Aportaciones a la Seguridad Social y FONAVI 16% de Costo De Remuneraciones.

Restricciones:

Las propuestas entre 1% y 5% de gasto comprometido de la Unidad

Presupuestaria correspondiente.
Las propuestas deben ser priorizadas.

II. GASTOS DE INVERSIONES

1. INVERSION COMPROMETIDA:

- Proyectos en ejecución que continuarán en 1986.
- Proyectos a nivel de Pre-Inversión en ejecución que continuarán en 1986.

a. Por Administración

Base de Cálculo: Asinación al 30-05-85 por el 98% de la tasa de inflación promedio prevista para 1986.

b. Por contrato:

Base de Cálculo: Monto base contractual según calendario vigente para 1986 multiplicado por los coeficientes de escalamiento K1 K2, donde K1 es el escalamiento de precios de la fecha de cálculo del precio base hasta el 30-05-85 y K2 es el escalamiento promedio de precios esperado desde Junio de 1985 hasta Diciembre de 1986 o hasta la fecha de conclusión si es anterior a Diciembre, tomados en el punto medio.

Para los Proyectos con financiamiento externo debe determinarse el nivel de financiamiento por cada fuente según cláusulas contractuales vigentes.

2. GASTO ADICIONAL

a. Por Administración

Los cálculos se efectúan a precios del mes de Mayo, aplicándose la misma cobertura de precios establecida para el Compromiso Ineludible.

b. Por Contrata:

Se calculará considerando los precios a Mayo, aplicándose la tasa de inflación promedio prevista Junio-Diciembre de 1985 y el K2 para 1986 de acuerdo a la hipótesis económica.

III. MODIFICACION A LAS NORMAS ANTERIORES

El Presupuesto formulado entre Mayo y Agosto de 1985, según las normas anteriores, fue modificado en diciembre, previa a su aprobación por el Congreso.

La modificación consistió en transformar los valores en base a precios de referencia de Diciembre de 1985, que en sus aspectos genéricos tuvo el tratamiento siguiente:

Por Remuneraciones:

Planilla de Diciembre x 12 meses más previsión para remuneraciones ocasionales.

Bienes y Servicios:

Ejecución mensual del año 1985 llevado a precios de Diciembre utilizando los Indices de Precios publicados por el Instituto Nacional de Estadística.

Transferencias Corrientes:

Reajustado en función de los valores obtenidos en remuneraciones.

Pensiones:

Planilla de Diciembre x 12 meses.

Inversiones o Formación Bruta de Capital:

Por Administración:

Reajuste de los valores previstos según la metodología inicial en cuanto se refiere a la eliminación del efecto inflacionario para 1986.

Por Contrato:

Reajuste del K2 en base a la descomposición del nivel de inflación observado entre Junio y Diciembre de 1985 y el componente de inflación previsto para 1986 según hipótesis, a fin de eliminar este último componente.

Para el caso del Servicio de la Deuda los valores que inicialmente fueron considerados a un tipo de cambio promedio hipotético para 1986, en Diciembre se reajustaron al tipo de cambio vigente en dicho mes, habida cuenta de que este había sido congelado desde el mes de agosto de 1985.

IV. LIMITACIONES

- a. No considera crecimiento vegetativo de personal activo y cesante.
- b. No considera nuevas actividades.

V. CONSOLIDACION DEL PRESUPUESTO DEL SECTOR PUBLICO

La consolidación se efectúa de acuerdo al siguiente procedimiento: *Actividades y Proyectos — Programas — Unidades Presupuestarias — Pliegos, Volúmen y total Sector Público.*

A cada nivel la asignación figura, de acuerdo al clasificador por Objeto del Gasto y la correspondiente fuente de financiamiento.

A partir de dichos datos se formulan datos consolidados de acuerdo a distintos criterios de Clasificación, tales como:

Clasificación Económica

Clasificación Funcional

Clasificación Sectorial

Clasificación Institucional

Clasificación por Objeto del Gasto

Clasificaciones Cruzadas

Clasificación Regional (Departamental)

**Compatibilización Programación Global Versus Asignación Sector Público.
Ajustes entre previsiones globales, sectoriales, regionales e institucionales.**

**PERSPECTIVAS PARA 1987 DE LA METODOLOGIA DE
FORMULACION A PRECIOS CONSTANTE**

La metodología de presupuestación a precios constantes en base a precios de referencia del mes de Diciembre de cada año que para 1986 se aplicó para el Gobierno Central, Instituciones Públicas Descentralizadas, Universidades y Corporaciones Departamentales de Desarrollo, se está haciendo extensiva al Sector de las Empresas Estatales de Derecho Público como a las de Derecho Privado.

Asimismo para 1987 tanto el Presupuesto del Sector Público como de las Empresas serán formulados y remitidos al Congreso de la República conjuntamente.

Los precios de referencia a utilizarse en las Directivas serán los vigentes a Mayo, reajustándose posteriormente, en la etapa de discusión y aprobación a precios de Diciembre.

ANEXO N° 1

1. MARCO JURIDICO

- Constitución Política del Perú
- Ley orgánica del Presupuesto Funcional de la República
- Ley de Endeudamiento (Concertación de Créditos)
- Ley del Sistema Nacional de Planificación
- Decreto ley de Pre-Inversión

2. MARCO POLITICO

Se refiere al Sistema de Gobierno, a la ideología y objetivos del Gobierno, a los partidos políticos y grado de participación en las decisiones del Gobierno. Actualmente rige el sistema democrático de Gobierno correspondiéndole al Partido Aprista la responsabilidad de Gobierno.

Funcionamiento del Parlamento Bicameral con primera mayoría del Partido Aprista, segunda mayoría de la Izquierda Unida y una minoría que representa al PPC, AP y Otros.

De acuerdo a lo expuesto por el Primer Ministro y Ministro de Economía y Finanzas las acciones de Gobierno se desarrollarán dentro de un proceso de Planificación.

Lineamientos de Política

a. "Transformación del Modelo de Desarrollo Heredado"

Restricción:

- Conseguir y mantener un cierto equilibrio de la Balanza de pagos.
- Reducir drásticamente la inflación.

b. "Compatibilizar el Equilibrio Externo con el Crecimiento"

- Basado en ajuste expansivo de la Balanza de Pagos fundado en el crecimiento de las exportaciones y la sustitución eficiente de las importaciones.

f. "Rearticulación de la Estructura Productiva"

- Fijar atención en dos ramas industriales:
La de Alimentos y la Metal Mecánica y la vinculación de éstas con la Agricultura, la Pesca, la Minería y el Sector Energético.

g. "Priorización del Desarrollo Rural y Agropecuario"

h. "Dimensión Cultural del Desarrollo"

- Se refiere a la íntima relación que existe entre identidad cultural y Desarrollo Económico y Social.

i. "Cooperación Integración Latino Americana"

- Cooperación Económica con los Países de América Latina y la profundización del proceso de integración Sub-Regional Andino.

j. "Pluralismo Tecnológico"

k. "Moralización del País"

l. "Construcción de un Estado Descentralizado, Justo y Eficiente"

- Se orienta a superar su estructura sectorial y reemplazarla progresivamente por otra que permita direccionar, planificar, integrar y simplificar el manejo de las políticas públicas.

3. MARCO INTERNACIONAL

- Crisis económica que afecta al resto del mundo
- No hay perspectivas de incrementar sustancialmente exportaciones debido a los bajos precios de nuestros productos tradicionales y por la política proteccionista en sus principales mercados.
- Continua el deterioro de los términos del intercambio.
- Mantenimiento de una Tasa de Cambio efectiva de paridad o ligeramente superior.

Restricción:

- Contexto Internacional desfavorable para incrementar exportaciones y captar recursos financieros externos.
- Renegociación de la Deuda en condiciones favorables para el País.
- Servicio Deuda Externa 10% de Exportaciones.

c. "Alterar Precios Relativos en favor de los Bienes y Servicios cuya producción queremos estimular"

- Complementando con eliminación de subsidios globales y medidas distributivas o transferencias de ingresos directamente a grupos menos favorecidos.

Restricción:

- Equilibrio Fiscal.

d. "Racionalización de la Inversión y el Gasto Público"

- Implica mayor utilización capacidad instalada, incrementar ahorro y reorientar inversiones.

Nuevas Inversiones Orientadas a:

- Producción de Bienes para consumo esencial, generación o ahorro de divisas, priorizarse inversiones con menor componente importado y mayor utilización de mano de obra e inversiones de corto período de maduración.

e. "Combate heterodoxo de la Inflación"

- Estabilización de:

Tipo de Cambio

Tasa de Interés

Remuneraciones

Precios (control social)

- Deuda Externa sobredimensionada de los países en desarrollo que limita las posibilidades de financiamiento externo a los programas de inversión.

4. MARCO INSTITUCIONAL

La estructura jurídica y administrativa del Estado está constituido por:

- Poder Ejecutivo
- Poder Legislativo
- Poder Judicial
- Jurado Nacional de Elecciones
- Gobiernos Locales

5. MARCO ECONOMICO Y FINANCIERO

La producción nacional en 1984 se incrementó en 4.5% respecto al año anterior el cual se encontraba en 12%. El crecimiento observado se sustentó principalmente en la recuperación de los sectores ligados a la extracción de recursos primarios, gracias a la normalización del clima y a la menor incidencia de los conflictos laborales.

Las proyecciones del crecimiento del PBI para 1985 están alrededor del 3%. El comportamiento de las variables económicas y financieras durante el primer semestre presenta serias dificultades al manejo de la economía, en cuanto a la necesidad imprescindible de reactivar la producción, evitar el desborde del nivel de precios, generar oportunidades de empleo, mantener un adecuado

nivel de reservas internacionales, así como de los requerimientos para cumplir con las obligaciones internacionales; destacándose el alto grado de concentración de vencimiento de la deuda externa que viene arrastrándose desde el año de 1984 sin posibilidad de solución en el corto y mediano plazo. Dentro de este período la ampliación de los incentivos tributarios a la Exportación no Tradicional debía complementarse con la aplicación de una política cambiaria de modo de conjurar los desequilibrios latentes en las cuentas externas. En cuanto a la corrección de los desajustes internos, la disminución de la brecha económica del Sector Público debía de resultar del reordenamiento del gasto público, de la recuperación de los ingresos vía medidas tributarias discrecionales y una política de precios reales, para los bienes y servicios comercializados por las empresas públicas. Al momento de finalizar el Gobierno anterior, se observó un crecimiento descontrolado en los precios, incremento acelerado en el tipo de cambio y un inusitado aumento en las tasas de interés, exacerbando las expectativas inflacionarias y generando un panorama incierto y difícil para el futuro de la economía peruana.

En cuanto se refiere a las finanzas públicas el objetivo del Programa Económico Financiero para 1985 era la reducción del déficit público, cuyo comportamiento entre los años 1982, 1983 y 1984 era de (9.3%), (12.1%), y (7.6%) del PBI, esperándose para 1985 lograr reducir la presión de (12.7%) a (7.5%) del PBI.

Los tres principales factores en que se sustenta la disminución del déficit global se circunscribe a la reducción del gasto de capital y defensa y a la recuperación observada en los ingresos del Gobierno Central y al incremento en las tarifas de los servicios que prestan las Empresas Públicas.

En cuanto se refiere a los ingresos del Gobierno Central estas se basaron principalmente en los impuestos indirectos (y dentro de estos, impuestos a los combustibles que representa más del 21% de los ingresos tributarios de cada año) 71% en 1984 y 80% en 1985; y para los impuestos directos 24% y 14% para los mismos años.

El Coeficiente de Presión Tributaria para 1982-1985 era como sigue:

COEFICIENTE DE PRESION TRIBUTARIA 1982-1985
(En Porcentaje)

	1982	1983	1984	1985	1986/82
Ingresos Totales/PBI	17.5	14.2	18.3	16.5	19.1
Ingresos Tributarios/PBI	17.1	13.9	14.7	16.2	17.7
Presión Tributaria					
Ingresos Tributarios/PBI	15.9	12.8	13.6	15.4	16.4

1/ Deducidos los pagos con documentos valorados.

2/ Previsto.

La estructura de gastos del Gobierno Central está dada:

	1984	1985	1986
— Gastos Corrientes	42%	50%	67%
— Gastos de Capital	13%	16%	24%
— Servicio de Deuda	45%	32%	9%

Cabe precisar que no se está cumpliendo con el servicio de la deuda, vencida desde 1984 hasta la fecha, con excepción de los Organismos Internacionales de Desarrollo.

La situación económica y social al 28 de Julio al finalizar el mandato del Presidente Belaunde y al iniciarse el nuevo Gobierno se puede resumir en lo siguiente:

- Caída de la producción por habitantes
- Desempleo generalizado
- Reducción del poder adquisitivo
- Proyección de la inflación para fines de 1985 de 247%.
- Deuda Externa impaga y creciente
- Fuertes desequilibrios en la distribución del ingreso.
- Huelgas del sector público demandando mejoras salariales
- Terrorismo, Narcotráfico y Contrabando cuyas acciones interfieren negativamente en el aparato productivo y comportamiento social.

El nuevo Gobierno, inmediatamente después de asumir el poder, aplicó un Plan de Emergencia destinado a modificar las tendencias antes reseñadas.

Dichas medidas pueden resumirse en lo siguiente:

- Reducción Tasas de Interés
- Congelación de Precios
- Incremento Salarial
- Control Cambiario

Todo ello orientado al control de costos como base del programa de estabilización y reversión del proceso inflacionario, complementados con programas de creación de empleo, Plan de Emergencia para zonas afectadas por el terrorismo y zonas deprimidas.

ANEXO N° 2

CRITERIOS PARA LA FORMULACION DEL PROGRAMA DE INVERSION PUBLICA PARA EL AÑO 1986

CRITERIOS GLOBALES

En el Programa de Inversión Pública 1986 no deben considerarse grandes proyectos y más bien considerar prioritariamente los proyectos pequeños y medianos para cuya programación deben tenerse en cuenta los siguientes criterios:

- Proyectos para zonas rurales y urbano marginales
- Proyectos destinados a concluir la rehabilitación y reconstrucción de las zonas afectadas por los fenómenos de la naturaleza de 1983.
- Proyectos de corto período de maduración destinados a incrementar la producción de alimentos tratando de lograr en la década del 90 disminuir las importaciones de alimentos de manera significativa.
- Proyectos que incrementan el ingreso y permitan la generación amplia de empleo.
- Proyectos compatibles con la concepción de desarrollo regional establecida en los Planes de Desarrollo.
- Proyectos que generen o ahorren divisas si las condiciones del mercado internacional lo justifican, así como proyectos con bajo componente importado.

Cabe mencionar que dentro del manejo integral del gasto público como apoyo al incremento de la producción de bienes y servicios y el logro de los objetivos nacionales de desarrollo, se deberán implementar necesariamente acciones complementarias a los proyectos referidos a los campos de investigación, extensión agrícola, promoción, crédito y apoyo a la comercialización, asimismo el gasto de operación y mantenimiento de los proyectos que entrarán en servicio en 1986.

Adicionalmente y con la finalidad de asegurar el manejo integral en la solución de los problemas socio-económicos, los sectores deberán coordinar con las CORDES en el planteamiento de sus inversiones, a fin de reservar los recursos que permitan a las microrregiones priorizadas, implementar sus programas

AGRICULTURA

- Proyectos orientados a incrementar el abastecimiento de productos alimenticios, trigo, soya, papa, azúcar, arroz, lácteos, maíz, pollos, huevos, menestras, oleaginosas (incremento de la producción/e incremento de productividad), geográficamente, en áreas que permitan un uso racional de los recursos físico-ecológico y socio-económico.
- Proyectos orientados a apoyar la comercialización de productos agrarios: Centro de comercialización rural, distribución urbana y mercados del pueblo.
- Proyectos de investigación, extensión y fomento agropecuario en función de sistemas productivos integrados.
- Proyectos de infraestructura en apoyo a Programa de apoyo alimentario en zonas rurales y urbanos (Comedores Familiares).
- Proyectos orientados a investigar y difundir el incremento de la producción en los cultivos y crianzas oriundas del país (papas, quinua, cebada, Kiwicha).
- Proyectos orientados a promover la distribución de fertilizantes prioritariamente en zonas ubicadas del Trapecio Andino.
- Proyectos orientados a promover e instalar plantas pilotos para la industrialización de la producción agraria a nivel artesanal, así como servicios de molienda de trigo, cebada en el área del Trapecio Andino.
- Proyectos que promueven la incorporación progresiva de los productos sucedáneos nacionales en la elaboración de harina, aceites y grasas, leche y otros de producción deficitaria.
- Proyectos de corto y mediano período de maduración orientados a la ampliación de la superficie agrícola (incorporación o mejoramiento), fundamentalmente en el ámbito del Trapecio Andino mediante el óptimo aprovechamiento de las aguas superficiales y subterráneas.
- Postergar la implementación de proyectos nuevos de alto costo y largo período de maduración.

PESQUERIA

- Proyectos orientados a apoyar el abastecimiento de productos pesqueros alimenticios, destinados a incrementar el consumo per cápita y nutricional de los estratos de menores ingresos.
- Proyectos de investigación orientados a evaluar el potencial de los recursos pesqueros en la amazonía y la cuenca del Titicaca que permitan optimizar su explotación.

- Proyectos destinados a ampliar la ejecución de pequeñas obras de infraestructura y servicios de extracción artesanal, conservación pesquera a fin de incrementar la oferta nacional de productos hidrobiológicos de consumo humano directo y su acceso a los sectores de bajos ingresos.
- Proyectos que se orientan a acondicionar y ampliar al actual infraestructura de desembarque industrial, almacenamiento y mercadeo de productos pesqueros.
- Proyectos destinados a acondicionar la actual flota nacional de pesca de altura a fin de ser utilizadas en pesca para consumo humano directo.
- Proyectos orientados a apoyar la reparación, reequipamiento y adquisición de redes de las embarcaciones pesqueras dedicadas a la pesca de consumo humano directo e indirecto.
- Proyectos de investigación referidos a determinar mejores canales de distribución y abastecimiento de productos pesqueros a nivel de todo el país que permitan mejorar su distribución y consumo.

INDUSTRIA

- Proyectos que promuevan la utilización de la capacidad instalada existente orientada al mercado interno y a la generación de divisas en función de los siguientes criterios:
 - Abastecimiento de bienes esenciales para la población.
 - Generación de empleo.
 - Generación neta de divisas.
 - Abastecimiento de insumos y bienes de capitales para los sectores: agropecuario, pesquero, minero y de servicios básicos y geográficamente en áreas que permitan la descentralización del aparato productivo industrial.
- Proyectos de investigación y desarrollo tecnológico en las industrias prioritarias y que fomenten la adopción de tecnologías foráneas en las necesidades y posibilidades reales del país.
- Proyectos de investigación que apoyen la transferencia y difusión de tecnologías intensivas en mano de obras.
- Fomentar la ejecución de proyectos agroindustriales orientados a la transformación de tubérculos, cereales, granos, frutales y productos lácteos, mediante la difusión de los estudios de pre-inversión correspondientes.

MINERIA

- Proyectos que se orienten a incrementar y diversificar la producción minero metalúrgico asegurando una explotación racional de los recursos mineros y propiciar la obtención de mayor valor agregado

- Proyectos de investigación que amplíen y profundicen el conocimiento del potencial minero.
- Proyectos que busquen garantizar la participación regional en la riqueza generada por la exportación de minerales.
- Proyectos que consideren la atención y mejoramiento de las necesidades socio económicas de los trabajadores, así como la protección del medio ambiente y mantenimiento del equilibrio económico.
- Proyectos de investigación que impulsen la investigación tecnológica para mejorar la productividad de la actividad minero-metalúrgica.
- Proyectos que se orienten a apoyar el reemplazo de equipos que permitan mantener operativos los centros de producción ahí donde se justifique.
- Propiciar el desarrollo de aquellos proyectos que se orienten a elevar los niveles de productividad actuales de los centros mineros en operación.
- Propiciar el desarrollo de proyectos que apoyen el estudio del desarrollo de tecnología nacional en el campo minero-metalúrgico.
- Apoyar aquellos proyectos que promuevan las actividades de prospección y exploración de yacimientos conocidos.
- Racionalizar la inversión de grandes proyectos mineros en función de la evolución de los precios en el mercado internacional y de las decisiones que se adopten sobre la forma de participación del Estado en dichos proyectos.
- Incrementar la producción de la mediana minería con el desarrollo de proyectos polimetálicos, auríferos y otros estratégicos.

TURISMO

- Proyectos que apoyen estudios que permitan mejorar la toma de decisiones en los campos del acondicionamiento territorial, asignación de recursos económicos y financieros, comercialización turística y normatividad del sector.
- Proyectos que promuevan el desarrollo turístico Interno y la inversión privada en la infraestructura turística del país.

HIDROCARBUROS

- Proyectos que se orienten a incrementar las reservas probadas de petróleo y gas natural que permitan aumentar la producción y garantizar el abastecimiento nacional.

- Proyectos que promuevan la sustitución de productos derivados de petróleo e impulsen programas de conservación y racionalización de energía.
- Proyectos que optimicen la producción en los campos existentes, mediante inversiones que conlleven al aumento en el volumen de producción y permitan cubrir las necesidades del país y obtener excedentes exportables.
- Proyectos que se orienten a mejorar la capacidad tecnológica de los medios de producción y de los recursos humanos en la industria petrolera.

ELECTRICIDAD

- Continuar con la implementación de los proyectos en actual ejecución que contribuyen a dar una mayor cobertura en el nivel de electrificación y población servida de zonas rurales.
- Apoyar la ejecución de pequeños proyectos que permitan dotar de servicios de energía eléctrica doméstica en aquellas zonas de escaso desarrollo económico social.
- Promover la ejecución de aquellos proyectos que se apoyen en la participación de la industria o ingeniería nacional en el desarrollo eléctrico del país.
- Racionalizar las inversiones comprendidas en el Programa de Electrificación provincial, distrital y rural así como las referidas a las Líneas de Transmisión dirigidos prioritariamente a las zonas de emergencia y Trapecio Andino de modo que además de dotar de servicio de energía eléctrica para uso doméstico apoye al desarrollo de actividades productivas.
- Apoyar aquellas acciones que se orienten a la renovación de Líneas de Transmisión y redes de distribución en aquellas localidades donde el servicio sea deficiente.
- Proyectos que se orienten a optimizar las instalaciones de generación existente y ampliar las áreas de electrificación.
- Propiciar la ejecución de proyectos que busque la participación de organizaciones del Sector Beneficiado en el desarrollo de los programas de electrificación rural.
- Propiciar la participación de las CORDES, Gobiernos Municipales y Banco de la Vivienda en la ejecución de Inversiones vinculadas con redes de distribución secundaria e instalación domiciliaria en las áreas de influencia.
- Apoyar aquellos proyectos que promuevan una adecuada participación de la industria nacional en la construcción y fabricación de los componentes del equipamiento eléctrico así como de la ingeniería nacional en el desarrollo de las diferentes etapas de ejecución de los Proyectos.

— Proyectos cuyas acciones fomenten un mantenimiento adecuado de la infraestructura eléctrica del país.

TRANSPORTES

— Concluir aquellos proyectos orientados a la rehabilitación y reconstrucción de las carreteras afectadas por los desastres naturales de 1983.

— Apoyar proyectos que fomenten la investigación científica y Tecnológica vial en términos de selección, adaptación, innovación y generación adecuándola al uso de recursos locales especialmente mano de obra.

— Proyectos que busquen intensificar las acciones de conservación y rehabilitación de la Red Nacional de Vías y de Caminos Regionales y Locales, por el Ministerio, CORDES y Gobiernos Locales respectivamente.

— Apoyar la ejecución de aquellos proyectos de construcción, mejoramiento y conservación de caminos vecinales y de interés local que propicien la participación de la comunidad.

— Diferir proyectos no prioritarios para el desarrollo nacional y no vinculados al incremento de la frontera agropecuaria y/o reducir el sobredimensionamiento de especificaciones técnicas que no sean concordantes a las necesidades reales del país en los proyectos programados.

— Racionalizar las acciones del Proyecto de Desarrollo Urbano en Lima Metropolitana, dando prioridad al desarrollo de estudios que permitan continuar luego las obras referidas al transporte urbano.

COMUNICACIONES

— Proyectos que apoyen la integración de poblaciones rurales a la economía nacional, ampliando la cobertura geográfica de los servicios de comunicaciones a nivel nacional.

— Proyectos de investigación que fomenten el mejor uso de la tecnología del sistema de comunicaciones, en armonía con los intereses de los usuarios y la realidad nacional.

— Racionalizar las inversiones de las Empresas Estatales del Sector hacia una atención prioritaria a las zonas de escasos recursos, a través de centros comunitarios de telecomunicaciones.

— Promover la ejecución de pequeños proyectos que requieran mano de obra intensiva.

VIVIENDA

- Promover y apoyar programas de vivienda sociales que se desarrollen a través de programas de habilitación urbana progresiva en forma de lotes con servicios, núcleos básicos en áreas rurales y urbano-marginales, procurando la utilización de materiales de construcción no convencionales propios de cada región.
- Fomentar la participación del sector privado en el desarrollo de viviendas.
- Proseguir con las obras de agua potable y alcantarillado de proyectos en actual ejecución que permitan dotar del servicio correspondiente prioritariamente a las zonas rurales y marginales de localidades de escaso desarrollo económico.
- Apoyar las acciones de mejoramiento de la actual infraestructura existente.
- Postergar la implementación de proyectos nuevos mientras no se culminen los que se encuentran en actual ejecución.

EDUCACION

- Proyectos que permitan incrementar la oferta educativa y los recursos operativos, básicamente en los niveles de educación inicial y primaria en las áreas urbano-marginales, rurales y de frontera.
- Construcción y equipamiento de centros primarios de educación ocupacional en las áreas rurales, especialmente en la zona del Trapecio Andino.
- Proyectos que impulsen las acciones de reequipamiento y conservación de infraestructura educativa y que busquen la participación de la familia y la comunidad.
- Proyectos que apoyen la implementación de infraestructura de construcción de centros de educación especial.
- Implementación de comedores escolares en coordinación con el Sector Salud, las CORDES y las agrupaciones de Padres de Familia.

SALUD

En cuanto al tipo de inversiones son prioritarias: Las de pequeño monto destinados a la habilitación de locales, instalaciones y equipamiento mínimo para Servicios de Salud Periféricos.

- La construcción y equipamiento de locales, de corto período de maduración realizados conjuntamente con los Sectores Educación, Agricultura y Vivienda.

- La reabilitación y reequipamiento de la infraestructura periférica existente.
- La terminación de obras que sean realmente indispensables y donde exista la garantía de contar con recursos adecuados para su inmediato funcionamiento.

En cuanto a la población atendida:

- Se atenderá prioritariamente a los grupos campesinos del Area Rural y la población urbano-marginal y, dentro de estos grupos a las madres gestantes, lactantes menores de un año, a los pre-escolares y los escolares.

En cuanto a la localización de la inversión se dará prioridad a:

- Las zonas más deprimidas, con indicadores de salud definitiva y concordantes con los planes de emergencia nacional, tales como las afectadas por los fenómenos naturales y de la Sierra Central y Trapecio Andino.
- Apoyar aquellas inversiones en servicios periféricos y de baja complejidad con tecnología apropiada y utilizando recursos propios de cada región o localidad, y que busquen el apoyo de las poblaciones beneficiarias.
- Racionalizar el reabastecimiento y reequipamiento de hospitales y policlínicos existentes.

I CRITERIOS GLOBALES

El Programa de Inversión Pública 1986 para las CORDES debe considerar prioritariamente un proyecto de significativo contenido social para cada Departamento de un conjunto de proyectos medianos y pequeños evitando atomizar las inversiones con metas mínimas e impacto social reducido y con proyectos cuya programación presupuestal resulta inadecuadamente insuficientes y que dilatan su puesta en operación.

- Proyectos para zonas deprimidas rurales y urbano marginales
- Proyectos de corto período de maduración destinados a incrementar la producción de alimentos.
- Proyectos generadores de empleo
- Proyectos destinados a continuar o concluir la rehabilitación y reconstrucción de zonas afectadas por fenómenos de la naturaleza.
- Proyectos con bajo componente importado.
- Proyectos compatibles con la concepción de desarrollo regional establecida en los Planes de Desarrollo correspondiente.

La programación de los proyectos debe efectuarse necesariamente en coordinación con las dependencias públicas sectoriales.

En el manejo del gasto público se deberán implementar acciones complementarias a los proyectos referidos en los campos de crédito, extensión promoción y apoyo a la comercialización (principalmente para las actividades agropecuarias e industrial, Asimismo, de gasto de operación y mantenimiento de los proyectos que entrarán en servicio en 1987).

Los proyectos que prograen las CORDES deen contar con sus respectivos

expedientes técnicos, al 31-12-85 debidamente coordinados con las diversas entidades públicas del departamento.

Las CORDES, deberán aperturar un proyecto que permita atender los pedidos formulados por las Comunidades Campesinas y Nativas en los conservatorios regionales.

Asímismo, deberá incluirse un proyecto global, en los sectores que así lo requieran, que permita atender las demandas en la población organizada y cuya ejecución deberá ser encargada, directamente en su mayoría, a las diversas organizaciones de base, tales como comunidades campesinas y nativas, organizaciones de Pueblos Jóvenes, Asociaciones de Padres de Familia, Club de Madres y otros.

II CRITERIOS SECTORIALES

A. AGRICULTURA

- Apoyar prioritariamente la ejecución de pequeñas y medianas obras de irrigación, así como las vinculadas al mejoramiento de la infraestructura de riego, especialmente aquellas que apoyen el desarrollo microrregional.
- Culminar las obras de rehabilitación y reconstrucción de infraestructura agrícola dañada por los fenómenos climáticos, con la finalidad de recuperar los niveles de producción de los cultivos, así como del empleo en estas zonas.
- Apoyar la realización de proyectos orientados a la construcción de almacenes, silos, centros de acopio, viveros y semilleros, como apoyo a la producción y comercialización.
Implementar proyectos de investigación, extensión y fomento agropecuario en función de Sistemas Productivos Integrados.
- Ejecutar proyectos que propendan a la ocupación racional de las áreas de mayor potencial, a fin de lograr una mayor rentabilidad de pastos y suelos agrícolas.
- Incrementar la producción agrícola y pecuaria que permita disminuir la dependencia alimentaria, propugnando el impulso de cultivos y crianza autóctonos.
- Impulsar los proyectos de reforestación de pequeña y mediana envergadura para proteger el ecosistema y generar empleo.
- Difundir y ejecutar proyectos vinculados a la recuperación de andenes, cultivos en fajas y curvas de nivel.
- Impulsar proyectos que incidan en la recuperación de tecnologías autóctonas adecuadas a los requerimientos actuales de la producción agropecuaria.

- Postergar la realización de proyectos que diversifiquen la producción pecuaria impulsando la crianza de ovinos, aves y especies menores.
- Impulsar proyectos que fomenten la ganadería vacuna preferentemente bajo el sistema semiestabulado.

B. INDUSTRIA

- Racionalizar la implementación de los parques y áreas industriales y otras iniciativas para incentivar la inversión privada en aquellas zonas donde el mercado así lo justifica.
- Promover proyectos que incentiven el aprovechamiento de los recursos locales a través del fomento de la actividad artesanal.
- Fomentar la ejecución de proyectos agroindustriales orientados a la transformación de tubérculos, cereales, granos, frutales y productos lácteos mediante la difusión de los estudios de pre-inversión correspondientes.

D. TURISMO

- Fomentar el desarrollo de la infraestructura turística y de los atractivos turísticos mediante circuitos que integran ámbitos provinciales y/o distritales.

E. ELECTRICIDAD

- Apoyar la ejecución de pequeños proyectos que permitan dotar de servicio de energía eléctrica doméstica en zonas de escaso desarrollo económico y social.
- Apoyar las inversiones comprendidas en el programa de electrificación provincial, distrital y rural.
- Promover proyectos orientados a la utilización de fuentes de energía no convencionales (biogas).
- Orientar las inversiones básicamente hacia proyectos de distribución de energía a nivel de redes secundarios.

F. TRANSPORTES

- Intensificar las acciones de construcción y mejoramiento y conservación de carreteras, en concordancia con lo establecido en el Decreto Supremo N° 062-85-TC.

- Apoyar fundamentalmente, las acciones de rehabilitación y reconstrucción de las carreteras afectadas por los desastres naturales.
- Propender a la ejecución de embarcaderos fluviales, principalmente en la Amazonía.

G. EDUCACION

- Construcción de centros educativos, básicamente en los niveles de educación inicial y primaria en las áreas rurales, urbano-marginales y de frontera. En su mayoría la construcción de estos locales deberá hacerse utilizando materiales no convencionales, debiendo coordinar al respecto con las direcciones regionales del Ministerio de Vivienda.
- Reequipamiento y conservación de infraestructura educativa existente.
- Apoyar la construcción de centros de educación especial.

H. SANEAMIENTO

- Proseguir con las obras de agua potable y alcantarillado de proyectos en actual ejecución e iniciar obras que permitan dotar del servicio correspondiente a zonas rurales y urbano-marginales.
- Apoyar las acciones de mejoramiento de la actual infraestructura existente.

I. SALUD

- Inversión de pequeños montos destinados a la habilitación de locales, instalaciones y equipamiento mínimo para servicios de salud periféricos.
- Construcción y equipamiento de locales, de corto período de maduración, realizados conjuntamente con los sectores Educación, Agricultura y Vivienda.
- Rehabilitación y equipamiento de la infraestructura periférica existente.
- Terminación de obras iniciadas que sean realmente indispensables y exista la garantía por parte del Ministerio de Salud de contar con los medios adecuados para su funcionamiento inmediato.

J. DESARROLLO INTEGRAL

- Ejecutar programas microrregionales de desarrollo en zonas deprimidas de sierra, especialmente en aquellas ubicadas en Puno y la sierra centro sur.

ORIENTACIONES PARA LA INVERSION EN LAS MICRO REGIONES PRIORITARIAS

Para 1986 la inversión en las micro regiones se deberá orientar preferentemente a las siguientes líneas:

A. APROVECHAMIENTO Y AMPLIACION DE FRONTERA AGRICOLA

En esta línea se consideran aquellos proyectos o acciones que permitan una mejor utilización de los recursos vinculados al desarrollo agrícola de la micro región. Los proyectos o acciones pueden estar en los siguientes rubros:

- Forestación y Reforestación
- Mejoramiento y uso racional de aguas y suelo.
- Mejoramiento y Construcción de Infraestructura de riego.
- Rehabilitación de Andenes.
- Fomento de cultivos andinos, cultivos tradicionales, Fruticultura. Establecimientos de viveros y semilleros.
- Capacitación y organización para la producción, consumo y comercialización.

B. APOYO A LA PRODUCCION PECUARIA Y PISCICOLA

En esta línea se considera aquellos proyectos o acciones que apoyen la actividad pecuaria en las micro regiones, considerando tanto las referentes al mejoramiento genético, como al adecuado manejo de las especies. Los proyectos o acciones en esta línea podrán estar referidos a:

- Crianza de alpacas, incluyendo adquisición de reproductores y vientres.
- Crianza de vacunos, incluyendo adquisición de reproductores y vientres.
- Crianza de animales menores, incluyendo adquisición de reproductores y vientres.
- Sanidad animal.
- Culivo de peces en pozo o piscigranjas.
- Centros de engorde.
- Construcción de instalaciones pecuarias.

- Capacitación y Organización para la Producción y Comercialización.

C. APOYO A LA ARTICULACION ECONOMICA

Se considera los proyectos o actividades orientados a la articulación especial dentro de la micro región, es decir:

- Construcción de vías carrozables
- Mejoramiento de red vial existente (carreteras y caminos de herradura).
- Construcción y mejoramiento de puentes peatonales y carrozables.
- Mini-Centrales Hidroeléctricas y generación no convencional

D. APOYO A LA TRANSFORMACION PRIMARIA

Incluye los proyectos o actividades conducentes a la generación de mayor valor agregado local en base a la transformación de los recursos existentes en las micro regiones.

Se consideran en esta línea:

- Transformación de leche, carne, frutales y granos.
- Molinos para granos, producción de harinas.
- Procesamiento de lana, fibras y pieles.
- Explotación de yeso, cal, carbón mineral.
- Talleres de carpintería, mecánica y otros.
- Promoción infraestructura y apoyo al equipamiento para la producción artesanal.

GLOSARIO DE TERMINOS

MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
INP	Instituto Nacional de Planificación
BCRP	Banco Central de Reserva del Perú
INE	Instituto Nacional de Estadística
ORDES	Organismos Departamentales de Desarrollo
CORDES	Corporaciones Departamentales de Desarrollo
DGPP	Dirección General del Presupuesto Público
FONAVI	Fondo Nacional de Vivienda
PBI	Producto Bruto Interno

**PROCESO PRESUPUESTARIO EN EL URUGUAY
METODOLOGIA Y TRATAMIENTO DE LA INFLACION**

**PROCESO PRESUPUESTARIO EN EL URUGUAY
METODOLOGIA Y TRATAMIENTO DE LA INFLACION**

**Cres. Humberto Grassi, Ana J. Rodríguez de Piaggio
Rosario Varoli de Viera**

* Las opiniones vertidas en este documento son de responsabilidad de los autores y no comprometen a la Asociación Uruguaya de Contabilidad y Presupuesto Públicos.

CAPITULO I

PRESUPUESTO PUBLICO EN EL URUGUAY

Sus características y evolución

La concepción, las características y la metodología presupuestaria en el Uruguay, no han sido ajenas a la evolución doctrinaria en la materia.

Con algunas limitaciones propias, en general, la formulación presupuestaria ha procurado acompañar la referida evolución doctrinaria sin concretarlo plenamente.

Con la Constitución de la República del año 1967 se introducen cambios en el marco jurídico tendientes a establecer un presupuesto público sobre bases programáticas.

Este cambio intenta materializarse a partir de la formulación del presupuesto para el quinquenio 1968/72, llegándose sin variantes hasta el año 1985 por cuanto, en el presupuesto del período 1973/77 no se introdujeron mayores avances en la metodología, y con posterioridad a este último no se formularon nuevos presupuestos, salvo en materia de inversiones. Los presupuestos de inversiones se formulaban y aprobaban por el Poder Ejecutivo dentro de los montos globales autorizados por el Consejo de Estado (órgano legislativo de excepción en el período 1973/84).

Características de los presupuestos hasta 1967

Hasta el año 1967, las características del Presupuesto Público son las propias del denominado presupuesto tradicional o financiero.

El mismo era concebido sustancialmente como una previsión de gastos e ingresos, que se materializaba en cuanto a los gastos, en autorizaciones para gastar, que se apoyaban en dos clasificaciones básicas: una institucional o administrativa que determina el responsable de la ejecución, y otra por objeto del gasto, que pone de manifiesto la naturaleza de los bienes y servicios que se autoriza adquirir.

En otros términos, se ponía de manifiesto los responsables de la ejecución y los medios de que disponían.

En consecuencia no existía una explicitación de los objetivos subyacentes en la formulación, ni la cuantificación de metas y costos, lo cual obviamente inhibía toda posibilidad de formular evaluaciones de eficacia en cuanto al grado de consecución de las metas propuestas ni de eficiencia en cuanto a la economicidad en la aplicación de los recursos, medidos en términos de relación costo/beneficio.

Otros aspectos señalables eran:

1. Respecto del Presupuesto de Gastos:

- Su formulación cuatrienal coincidente con el período del mandato y su ejecución anual.
- Su ajuste anual en oportunidad de la presentación de la Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal.
- Iniciativa presupuestal esencialmente del Poder Ejecutivo, salvo excepciones, caso de los otros poderes del Estado (Legislativo y Judicial) y otros organismos autónomos, que tenían y mantienen iniciativa en cuanto a sus respectivos presupuestos.
- La posibilidad de la presentación separada de los presupuestos de sueldos, gastos y recursos, que involucra el incumplimiento del principio de unidad, en cuanto a unidad de documento y de trámite.
- El incumplimiento del principio de universalidad al no recoger la totalidad de las previsiones en cuanto a recursos asignados a gastos de funcionamiento e inversiones. Se excluían de su presentación ciertos recursos afectados a fines específicos o de aplicación directa por parte de las unidades administrativas que las recaudaba.
- El incumplimiento de unidad de caja como consecuencia directa de la situación referida en el numeral anterior.
- El incumplimiento del principio de exclusividad por cuanto contenía disposiciones de diversa naturaleza.
- Finalmente en lo institucional, corresponde señalar la ausencia de una Dirección de Presupuesto con oficinas sectoriales con cometidos permanentes y especializados en cuanto a la formulación, seguimiento central y evaluación presupuestaria.

2. Respecto del Presupuesto de Recursos.

Se formulaba solamente una proyección de ingresos, la que no era incluida en el documento presupuestario que se sometía a la consideración del Parlamento, ni en el texto legal y sólo tenía el carácter de información de referencia.

Características de los Presupuestos con posterioridad a 1967

Como se ha referido, luego de un fallido intento de introducir la técnica programática al formularse el presupuesto del período 1964/1967, con la Constitución de la República del año 1967 se establece el marco jurídico para aplicar con carácter obligatorio el proceso presupuestario sobre bases programáticas.

Dicha norma fundamental preceptúa entre otras cosas:

- Período presupuestal quinquenal coincidente con el período de gobierno con ejecuciones anuales.
- Mantiene las posibilidades de introducir modificaciones anualmente dentro de los 6 meses de vencido cada ejercicio que coincide con el año civil.
- Mantiene incambiada la norma en cuanto a iniciativas en materia presupuestal.
- Se mantiene asimismo la posibilidad de aprobar por leyes separadas los presupuestos de recursos, gastos corrientes e inversiones.
- Se crea una Oficina de Planeamiento y Presupuesto (O.P.P.), dependiente directamente de la Presidencia de la República, que debe comunicarse directamente con los Ministerios y Organismos Públicos para el cumpli-

miento de sus objetivos. Su función principal es cumplir con los cometidos que habían sido asignados originariamente a la C.I.D.E. (Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico). Específicamente en materia presupuestal, fue encargada de asesorar al Poder Ejecutivo en forma preceptiva en la formulación del Presupuesto, para lo cual debe armonizar los objetivos y metas presupuestarias con la programación económica. Una vez sancionado el presupuesto, le corresponde evaluar los resultados alcanzados y señalar las diferencias observadas y sus causas.

Evolución de la aplicación de la técnica programática Presupuesto para el período 1968/72

Fase de formulación

Las directivas básicas para la formulación de presupuesto fueron dictadas por la O.P.P. y el Ministerio de Hacienda a través de la Contaduría General de la Nación. Al no existir una oficina especializada encargada de la elaboración del presupuesto en cada uno de los distintos organismos, se debieron constituir comisiones de trabajo encargadas de cumplir las tareas inherentes a la preparación del presupuesto. Dichas comisiones debían ajustarse a las metas y prioridades sectoriales establecidas en el Plan Quinquenal donde se había puesto énfasis en la cuantificación de los resultados a obtener.

El presupuesto se estructuraba a partir de la clasificación institucional, sobre la base de los Incisos, con una apertura por programas clasificados sectorialmente y una asignación de créditos de acuerdo a la naturaleza del gasto.

Los programas podían ser de funcionamiento de obras o de transferencias. Los programas de funcionamiento podían subdividirse en subprogramas y éstos en actividades, en tanto que los programas de obras serían susceptibles de abrirse en proyectos. En la formulación de cada programa debía constar la siguiente información: descripción de objetivos, metas, unidad ejecutora, asignación presupuestal por concepto del gasto y detalle por escalafones del personal presupuestado.

Fase de ejecución, registro y control

La implantación de la técnica presupuestaria programática fue complementada con la autorización legal concedida al Poder Ejecutivo por el artículo 512 de la Ley N° 13.640 de 26 de diciembre de 1967, a efectos de poner en práctica el Proyecto de Ley de Contabilidad y Administración Financiera. Este proyecto contiene las bases a que debería ajustarse la administración financiera patrimonial estatal, el sistema de registración y las operaciones de contralor y rendición de cuentas, previéndose incluso la existencia de una contabilidad que registrara los costos de los programas. Se pretendía establecer no sólo el contralor tradicional de la ejecución presupuestaria sino también, un control de eficiencia de la actuación de los organismos públicos.

La aplicación práctica de la nueva tecnología programática no dio cumplimiento a las expectativas suscitadas pues centró la atención sobre los elementos formales de la misma, dejando de lado aspectos sustantivos, como la cuantificación de las metas programadas y sus costos, lo que limitó la posibilidad de evaluar los resultados obtenidos.

Presupuesto para el período 1973/77 y situación posterior hasta la formulación del presupuesto para el período 1985/89

La aplicación de la programación presupuestaria, luego del empuje inicial, no sufrió progresos de significación. El Presupuesto para el período 1973/77 no manifestó avances en relación a la primera aplicación de la técnica de presupuesto por programas. Vencido el mismo no se elaboró otro documento programático, promulgándose a partir de 1978 leyes de enmiendas presupuestales que tendieron a ajustar básicamente el presupuesto de funcionamiento e inversiones.

En síntesis, puede decirse que la implantación del Presupuesto por Programas en el Uruguay adoleció de las mismas limitaciones y defectos que padecieron otros países de América Latina y adicionalmente sufrió los efectos de la inacción en el tema durante el período de ruptura del sistema institucional. La nueva técnica programática pretendió superar las deficiencias del presupuesto tradicional. No obstante, la brecha existente entre el modelo teórico y la realidad de su aplicación, puso de manifiesto que poco se había avanzado.

Presupuesto del período 1985/89

Recuperada la normalidad constitucional, la Administración en el año 1985 debió abocarse a la tarea de formular el presupuesto para el período de gobierno 1985/89 en un marco de fuertes restricciones de índole económica, financiera y administrativa.

La actividad económica

Algunos de los principales indicadores económicos del trienio anterior (1981/84) registran un fuerte deterioro. El producto interno bruto y el ingreso nacional experimentaron caídas globales en el período del orden del 15,5% y 22% respectivamente (17,2% y 23,7% per cápita).

En cuanto al consumo privado también denota una evolución negativa de un 22,4% en el período en tanto que el gasto total de inversión en 1984 resultó ser con respecto a la de 1981 de sólo un 45% (9% del PBI) marcando una involución en el capital total de la economía. Como corolario, la tasa de desempleo llegó al máximo histórico del 18% en marzo de 1983.

Las finanzas públicas

En el sector de las finanzas públicas la situación resulta aún más difícil. En un marco de empobrecimiento general resultan limitadas las posibilidades de obtener recursos internos, para las finanzas del Gobierno Central cuyo déficit crónico se agudizó en el período, siendo acompañado por un inusual déficit en el sector financiero (Bancos Central e Hipotecario) generado por el peso de la deuda pública, la transferencia al sector público de la cartera esencialmente incobrable del sector financiero privado y el programa de inversión en viviendas del Banco Hipotecario.

Como consecuencia el déficit fiscal total, que fue financiado fundamentalmente con Deuda Externa, alcanzó un máximo del 18,4% del PBI en 1982

descendiendo luego progresivamente hasta el 9,5% en 1984. Este decrecimiento se logró a expensas de la contracción de los salarios públicos, la inversión en términos reales y de modificaciones en el régimen tributario.

Situación administrativa

El estancamiento en la evolución de la técnica presupuestaria reseñada, se agudizó con la dispersión del núcleo de los cuadros administrativos que participaron en la referida tarea en los años anteriores, la ausencia de actividad y de formación en la materia, redundando en la ausencia de personal con idoneidad en la técnica presupuestaria y de estadísticas e indicadores de actividad en términos reales, salvo algunas excepciones como la del Ministerio de Salud Pública que contaba con abundante información, aunque dispersa e incompleta.

Metodología empleada

La metodología utilizada en el presupuesto 1985-89 priorizó la determinación de objetivos tomando frente al presupuesto una actitud programática y tratando de identificar productos finales importantes ligados a una función o sector.

Lo que se propuso fue la apertura en unidades programáticas (actividades o proyectos) que expresaran las acciones concretas a ser desarrolladas para cumplir con los objetivos del programa. A ese nivel se solicitó la cuantificación de volúmenes de acciones a realizar y por lo tanto la cuantificación de los recursos necesarios reales y financieros de cada una de las actividades y proyectos. Para ello se definieron actividades y proyectos y se agruparon en distintos tipos a saber: de apoyo, finalistas, proyectos de funcionamiento, transferencias, servicios financieros e inversiones.

- Actividad de apoyo se refiere a aquellas acciones volcadas hacia adentro de la organización tales como administración, suministros, etc.
- Actividad finalista representa acciones dirigidas hacia afuera del sector gubernamental tales como educación, transporte, etc.
- Proyecto de funcionamiento se define como determinadas acciones no rutinarias o no repetitivas que deben realizarse en un período determinado y con una asignación legal de crédito presupuestal específico para la finalidad perseguida y para el mencionado período.
- Transferencias implican aquellas partidas previstas como asignación legal del programa para ser utilizadas en otros programas; se clasifican en internas y externas al presupuesto entendiéndose por internas las que se efectúan entre los Incisos y externas a aquellas cuyos beneficiarios son entidades no incluidas en el Presupuesto General.
- Servicios financieros son erogaciones con destino a amortizaciones e intereses de deudas anteriores o a contraerse durante el ejercicio.
- Inversiones. Se considera inversión el gasto destinado a la formación de activos físicos así como el aumento de las existencias de bienes a incorporarse al patrimonio de los organismos comprendidos en el Presupuesto Nacional. Esta definición comprende los gastos de estudio de los proyectos.

Del relevamiento efectuado se obtuvo el enunciado de los objetivos a través del programa de trabajo y su descripción a nivel de cada Unidad Ejecutora, se

determinaron los medios identificados mediante la clasificación del gasto según el objeto y se identificó la responsabilidad a través de la clasificación institucional.

Instrumentación del Presupuesto

A los efectos de mejor ilustrar el proceso de formulación presupuestal lo resumiremos en el flujograma adjunto.

El rol protagónico en la definición de políticas y prioridades del gobierno es desempeñado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto que en nuestro marco institucional es la Oficina asesora de la Presidencia de la República.

El proceso presupuestal se inicia con la estimación de ingresos y con la determinación de los compromisos del Estado lo que permite a la Oficina de Planeamiento el establecimiento del monto "techo" disponible para la estructuración de los presupuestos de gastos e inversiones de los organismos de la Administración Central y de aquellos que integrando el presupuesto general detentan ciertas autonomías.

La conjunción de las políticas del gobierno con los recursos disponibles junto a la priorización de sectores condujo a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto a la determinación primaria de magnitudes de gastos por Inciso.

En sucesivas reuniones del Consejo de Ministros con la Dirección de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto se discutieron y se consolidaron montos básicos de gastos para la elaboración del presupuesto así como pautas generales y en particular la política sobre recursos humanos proyectada hacia una revalorización de la carrera administrativa.

Las decisiones tomadas sobre cuotas de gastos por Inciso fue comunicada a la Comisión de Presupuesto de la Contaduría General de la Nación por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y a los Directores de las Unidades Ejecutoras por las respectivas Secretarías de Estado.

La Comisión estuvo encargada de instrumentar la formulación del Presupuesto. La tarea primordial fue el diseño de un sistema de información que tuvo en cuenta los ópticas institucional, funcional, económica, por objeto del gasto, por fuente de financiamiento y por tipo de gasto. A estos efectos planificó la alimentación del sistema de informática usando como fuente externa las formulaciones presupuestarias de los distintos Ministerios y como fuente interna la de los archivos del Centro de Computación de la Contaduría General de la Nación.

La Comisión impartió directivas, formularios e instructivos a las Contadurías Centrales de los Ministerios y Organismos, quienes se constituyeron en el control primario de la formulación presupuestaria. Los soportes de información de gastos corrientes fueron los formularios N° 1 y N° 2 que se adjuntan. En el N° 1 se recopilaba información por actividad a nivel de Unidad Ejecutora, expresando los elementos, abarcando tres sectores nítidamente diferenciados del formulario: Descripción, Producto y Costo Proyectado acompañado de un encabezamiento que identificaba y tipificaba las categorías antedichas precisando su ubicación en las clasificaciones institucional, sectorial, programática y por fuente de financiamiento. En el formulario N° 2 se recopilaba en forma agregada la información contenida en los formularios N° 1 a nivel de programa y subprograma si correspondiere y a nivel de Unidad Ejecutora, sumariándose por tipo de actividad. En el formulario N° 3 se detallaban los elementos descriptivos fundamentales que constituían el programa y la exposición de objetivos, el establecimiento de metas a alcanzar en

un período determinado y la enumeración de actividades y proyectos de financiamiento y de inversión.

La información correspondiente a los gastos de inversión se recogía en los Formularios de Proyecto de Inversiones para el Presupuesto Nacional Form. A. Estos formularios brindaban toda la información acerca del proyecto siendo la más significativa el detalle de los proyectos, el período para el cual se proyectaban, el monto de la inversión y la fuente de financiamiento.

Una vez que las Unidades Ejecutoras volcaban la información de costos en los formularios recibidos de acuerdo a las pautas generales recibidas de la Secretaría del Ministerio y de la Contaduría General de la Nación, las remitían a las Contadurías Centrales para el control de los montos de gastos dados y del cumplimiento de las directivas impartidas.

La Contaduría General de la Nación por medio de su Centro de Computación elaboró una aplicación referida al sistema de información, que se efectuó a través de las terminales situadas en las Contadurías Centrales y que se conectan con el procesador central de la Contaduría General de la Nación por teleproceso. La entrada de datos provenientes de los Form. 1---, es decir el costo de cada actividad se agregaba a nivel de Unidad Ejecutora (Form. 2) obteniéndose un impreso que obraba de resguardo de información.

De la suma de los Form. 2, por programa resultaban los Cuadros C1 y C2 de los cuales surgían los costos por Programa y por Inciso.

Los costos por Programa y por Inciso se desplegaban en las pantallas constituyéndose en las propuestas de presupuesto de cada Inciso. El estudio de las propuestas de los Incisos en la Contaduría General de la Nación estaba a cargo de equipos de contadores especializados en cada Inciso quienes eran coordinados por la Comisión de Presupuesto.

Finalmente, el conjunto de las propuestas ajustadas por el equipo económico y aprobadas por el Poder Ejecutivo fueron remitidas para su consideración y sanción por el Poder Legislativo.

Sancionado el Presupuesto la Contaduría General de la Nación se encuentra abocada a la formulación de un proyecto de seguimiento físico financiero de la gestión presupuestaria y su evaluación.

PROYECTO DE COOPERACION TECNICA EN LA GESTION PRESUPUESTARIA

DEFINICION:

Este proyecto se orienta al mejoramiento de la gestión de gobierno procurando lograr una mejor relación insumo-producto y por lo tanto una mayor eficiencia en la administración de recursos. El sistema permitirá a los Directores de las Unidades Ejecutoras evidenciar los logros alcanzados en el desarrollo de sus actividades. Se pretende que sea un instrumento eficaz para la gestión de los responsables de los programas. En forma paralela y a fin de dotar a la Unidad Ejecutora del apoyo necesario para el mejor desenvolvimiento de su gestión se efectuarán estudios y diagnósticos de los procesos administrativos y se diseñarán sistemas de organización funcional.

UNIDADES PARTICIPANTES:

El Sistema supone la coparticipación del Departamento de Gestión Presupuestaria de la Contaduría General de la Nación y de los Directores de Unidades Ejecutoras a cargo de los programas seleccionados.

INSTRUMENTACION:

Etapas

- Reformulación del presupuesto de modo de compatibilizar metas con recursos. Esto le permitirá al organismo contar con un presupuesto realista.
- Análisis y evaluación de la gestión sobre bases físicas y financieras estableciendo indicadores que permitan apreciar el cumplimiento de las metas y las causas de los desvíos y orienten en la selección de las soluciones correctivas apropiadas al caso. Se procurará dotar al presupuesto de una mayor flexibilidad operativa a los efectos de contemplar las contingencias supervinientes durante el transcurso del ejercicio. El proceso definido en esta segunda etapa se cumplirá en períodos a convenir que resulten apropiados para la eficaz actividad de la Dirección permitiendo la oportuna toma de decisiones. El funcionamiento del sistema permitirá el relevamiento de la información necesaria para la formulación presupuestaria del período siguiente actuando como retroalimentador del sistema presupuestario.

RECURSOS NECESARIOS:

- Humanos. El eficaz funcionamiento del sistema se apoya en la selección y capacitación adecuadas de personal idóneo tanto en la Contaduría General de la Nación como en los programas participantes. A estos efectos la Contaduría General de la Nación contribuirá a la formación del personal seleccionado.
- Técnicos. El sistema contará con el soporte informático del que dispone la Contaduría General de la Nación a través de su Centro de Computación.

CAPITULO II

INFLACION Y PRESUPUESTO

No intentaremos en este trabajo una definición de inflación. Como es sabido existen casi tantas definiciones como teorías explicativas de la misma.

Simplemente, a los efectos del desarrollo de este tema, consideraremos el fenómeno inflacionario como un proceso relativamente sostenido de precios al alza.

La inflación y el presupuesto en determinadas condiciones ejercen efectos recíprocos de distinto grado y por diferentes conductos.

Según algunas doctrinas que cuentan con cierta aceptación, el resultado presupuestal, principalmente el deficitario, puede tener efecto incremental sobre los precios ya sea actuando como factor inflacionario para unas o como mecanismo de propagación para otras (Teorías estructuralistas).

La intensidad de este efecto sobre la tasa de inflación depende de un conjunto de factores a saber: elasticidad de la oferta de bienes y servicios ante variaciones en la Demanda Global; el grado de ocupación de los factores productivos; forma en que se financie el déficit, es decir por emisión del Banco Central, captación de ahorro privado por colocación de Deuda Pública (operaciones de mercado abierto), por captación de recursos ociosos en las instituciones financieras; de la sensibilidad de la tasa de interés; del grado de intervención en el comercio exterior; de la política de los encajes bancarios; del grado de intervención en la economía (situaciones de inflación reprimida) expectativas de los agentes económicos; el tipo de moneda del país emisor (si se financia con emisión de moneda fuerte o débil, etc.).

A su vez la inflación ejerce su efecto sobre el proceso presupuestario especialmente en su ejecución, pudiendo provocar desvíos de distinta intensidad con respecto a lo programado.

El efecto de la inflación el resultado, dependerá del grado de elasticidad de los ingresos al efecto precios y del grado de rigidez que pueda tener el gasto público o a la inversa del efecto que tenga en el aumento nominal del costo del gasto gubernamental.

El presupuesto de ingresos puede adolecer de inelasticidad cuando está fundado en materias impositivas que no acompañan la evolución del nivel general de precios, como el caso de algunos tributos directos y sobre el comercio exterior.

Mecanismos de contemplación de la inflación en el presupuesto

Situación anterior al presupuesto 1985/1989

Los efectos negativos de la inflación en el presupuesto particularmente en lo que se refiere al Presupuesto de Gastos determinaron la adopción de medidas tendientes a adecuar las dotaciones presupuestales al proceso inflacionario.

El tratamiento de los Rubros de Gastos no fue uniforme sino que presentó distintas modalidades en el transcurso del tiempo, así como aplicaciones parciales para determinados tipos de erogación.

La política con mayor continuidad en el tiempo en la materia y de aplicación más generalizada fue la actualización de los créditos en oportunidad de las Rendiciones de Cuentas. La actualización si bien se efectuaba con un estudio de la inflación prevista, en última instancia el factor determinante era la disponibilidad del Tesoro.

En consecuencia los coeficientes de aumentos de gastos se determinaban priorizando algunos conceptos en relación a otros.

Otro de los mecanismos utilizados fue el refuerzo de rubros el que fue previsto por primera vez en la Ley N° 13.640 del 26 de diciembre de 1967 por la cual se facultaba al Poder Ejecutivo para disponer de un 30% del Presupuesto de Sueldos, Gastos e Inversiones para esos fines. Por sucesivos Decretos-Leyes, el N° 14.057 del 3 de febrero de 1972 y el N° 14.189 del 30 de abril de 1974 se incrementó el referido porcentaje hasta llevarlo al 8%, reduciéndose al 6% a partir del Decreto-Ley N° 14.754 de 5 de enero de 1978. Estas disposiciones permitían el refuerzo y habilitación de los Rubros de Gastos de los Programas Presupuestales con excepción del correspondiente a Retribuciones de Servicios Personales.

A diferencia de los aumentos que otorgaban las leyes de Rendiciones de Cuentas que tenían carácter general y permanente este régimen supone una potestad discrecional del Poder Ejecutivo que podía en los hechos involucrar una reestructura por vía administrativa del Presupuesto aprobado. No obstante esta asignación complementaria tenía vigencia exclusivamente por el ejercicio en que se otorgaba, si bien podía ser reiterada por el mismo mecanismo en ejercicios posteriores.

Como resultado de esta política, las dotaciones de rubros de gastos corrientes resultaban insuficientes para el mantenimiento de los servicios razón por la cual la Administración recurrió a una práctica incorrepta cual fue la de no imputar los gastos correspondientes a suministros proporcionados por los Organismos del Estado. Como corolario no sólo los resultados presupuestales no reflejaban su real dimensión sino que al mismo tiempo los Organismos Públicos no percibían el pago de sus servicios creándoseles serias dificultades financieras.

A fin de superar esta situación, se instrumentó un sistema que se plasmó en los Decretos Nros. 33/978 y 207/978 del 18 de enero de 1978 y 14 de abril de 1978 respectivamente. El primero reguló el aspecto formal del trámite en la adquisición de determinados servicios, el segundo por el contrario dio soluciones de fondo habilitando a la Contaduría General de la Nación a la determinación de créditos específicos para suministros y su actualización en oportunidad de aumentos tarifarios sobre los duodécimos que restan para la finalización del ejercicio (artículo 20 Decreto-Ley N° 14.985).

Con este mecanismo se procuró asegurar a las Unidades Ejecutoras dotaciones de créditos que les permitieran mantener el nivel de consumo de este tipo de

bienes y servicios en términos reales.

Por otra parte, habiéndoseles asegurado los medios económicos y ajustado los procedimientos administrativos quedaron establecidas las bases necesarias para el pertinente registro del gasto y el correcto pago de los suministros recibidos por parte de los Entes del Estado.

Como complemento se estableció un procedimiento que contemplaba el aumento de los créditos presupuestales en caso de probadas necesidades por incremento coyuntural o permanente de los servicios (artículo 21 del Decreto-LEy N° 14.985 del 28 de diciembre de 1979).

Otro problema se suscitaba con los arrendamientos de locales contratados por el Estado en calidad de arrendatario por cuanto la indexación de los alquileres determinaba una insuficiencia de rubros que no estaba legalmente prevista.

Como consecuencia de ello, el Estado caía permanentemente en estado de morosidad en el pago, con los consiguientes juicios de desalojo por causal de mal pagador.

A fin de solucionar esta situación se estableció para ese concepto de gasto un régimen similar al dispuesto para los suministros por el Decreto-Ley 14.867 del 24 de enero de 1979 y su decreto reglamentario N° 418/979 del 11 de julio de 1979. El índice determinante de estos ajustes era el mismo por el cual se incrementaban los arrendamientos, denominado U.R.A. (Unidad Reajutable de Alquileres).

Otro de los mecanismos previstos en la normativa presupuestaria para paliar la inflación fue el preceptuado por el artículo 113 del Decreto-Ley N° 15.167 del 6 de agosto de 1981 por el cual se autoriza al Poder Ejecutivo a financiar con cargo a Rentas Generales la diferencia de cambio resultante de obligaciones contraídas en moneda extranjera.

En materia de remuneraciones personales, la rigidez de las normas presupuestales determinó que el Poder Ejecutivo recurriera a ciertos arbitrios tales como adelantos a cuenta y préstamos no reintegrables. A partir del Decreto-Ley N° 14.252 del 22 de agosto de 1974 en su artículo 13 se dispuso otorgar al Poder Ejecutivo la facultad de adecuar las remuneraciones de los funcionarios públicos a las variaciones de salarios del sector privado.

En lo que respecta al crédito para inversiones existieron distintos mecanismos de ajustes como el de la actualización por tipo de cambio en lo correspondiente al gasto a contratar en moneda extranjera así como el de la aplicación por variación del valor de la Unidad Reajutable que es un índice de actualización creado en la Ley de Viviendas N° 13.728 del 17 de diciembre de 1968.

Presupuesto 1985/1989

Bases para su formulación

A efectos del tratamiento uniforme de la formulación de costos por parte de las Unidades Ejecutoras participantes se determinó un procedimiento de costeo por el cual se debían utilizar los precios de los bienes y servicios vigentes al 30 de junio de 1985, año de la formulación distinguiéndose además el gasto en moneda extranjera del de en moneda nacional. A estos efectos se estableció un tipo de cambio al cual debía valorarse la moneda extranjera.

Este procedimiento permitió contar por primera vez con la demanda estimada en moneda extranjera de bienes y servicios importados directa o indirectamente por parte del Estado.

Una vez obtenidos los proyectos formulados y determinados sus respectivos costos, se procedió a proyectar los mismos a valores del 1° de enero de 1986 para lo cual se recurrió a las posibilidades técnicas que ofrece el sistema de computación y el clasificador por objeto del gasto para aplicar coeficientes diferenciales de corrección monetaria en función de la inflación prevista para cada tipo de gasto. En materia de ingresos se aplicó una metodología análoga.

Procedimientos de ajuste de los créditos presupuestales durante el proceso de ejecución

Si bien para los créditos correspondientes a suministros de bienes y servicios por parte de organismos del Estado así como para arrendamientos de Oficinas del Estado y tratamiento de las obligaciones contraídas en moneda extranjera, se mantienen los regímenes descritos anteriormente, en los otros conceptos de gastos se instituyeron nuevos regímenes.

En materia de créditos presupuestales para subsidios y gastos de funcionamiento excluidos los suministros y los arrendamientos, se previó su actualización en períodos cuatrimestrales utilizándose como máximo el índice de precios al consumo aplicado uniformemente sobre los saldos no comprometidos y teniendo como límite las disponibilidades del Tesoro Nacional. En lo atinente a Retribuciones Personales se dispone que el Poder Ejecutivo deberá actualizar las remuneraciones de los funcionarios de la Administración Central por períodos no menores de 3 ni mayores de 4 meses tomando en consideración el índice de precios del consumo y las disponibilidades del Tesoro Nacional de modo de mantener y recuperar el poder adquisitivo del trabajador público. En lo que respecta a inversiones el procedimiento de ajuste de los créditos es similar al de los gastos de funcionamiento con el agregado de que el límite está dado por la disponibilidad de las respectivas fuentes de financiamiento.

La reseña formulada hasta el presupuesto 1985/1989 pone de manifiesto los esfuerzos realizados en forma parcial frente al problema inflacionario que fueron cubriendo progresivamente los distintos conceptos del gasto lo que culmina con el presupuesto 1985/1989 donde se logra contemplar integralmente los diversos conceptos del gasto. Asimismo se neutraliza el inconveniente de que adolecían los regímenes de actualización vigentes hasta el presupuesto actual los cuales al indexar las partidas de gastos sin considerar las disponibilidades del Tesoro Nacional agravaban la situación deficitaria en la medida en que los recursos carecían de la misma flexibilidad.

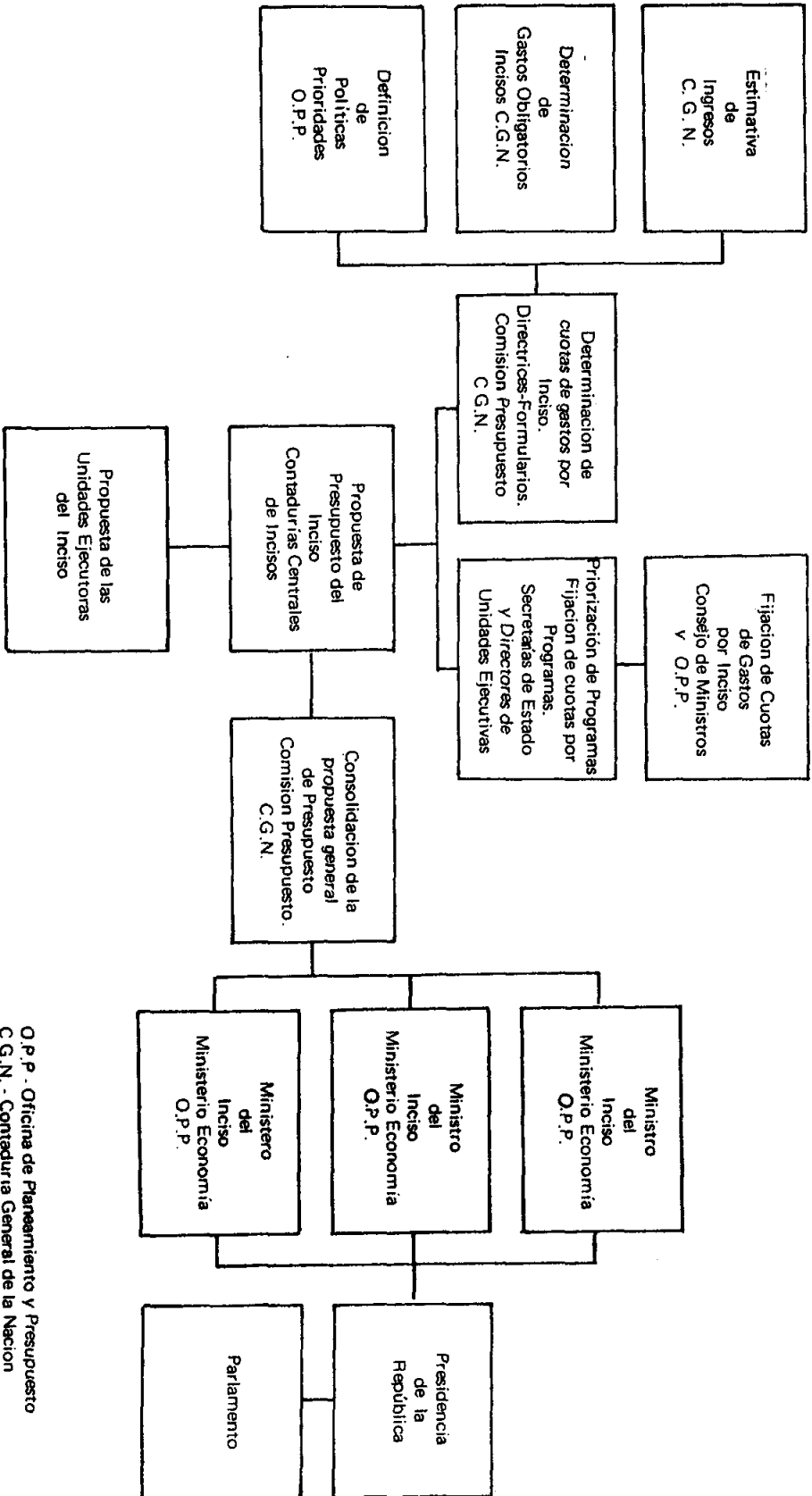
Por último, aparte del mecanismo referido se mantiene el régimen del refuerzo de rubro ya comentado cuyo objetivo será atender las desviaciones en términos reales de la ejecución presupuestaria en relación a lo proyectado en virtud de que los incrementos por efecto precio son atendidos por los mecanismos ya mencionados.

BIBLIOGRAFIA

- Nueva metodología Presupuestal - Contaduría General de la Nación del Uruguay. (Documento presentado en el Seminario de Presupuesto del Cono Sur)
- El Presupuesto por Programas en el Uruguay - Reseña y Evolución Crítica - Lionel Rial.
- El Presupuesto por Programas 1968/72 en la Administración Central. Instituto de Administración de la Universidad de la República - Martha Amorín de Escuder. - Informe Económico Financiero del Ejercicio 1984 - Preparado por el Ministerio de Economía y Finanzas y Contaduría General de la Nación.
- Propuesta Metodológica para la formulación presupuestaria a nivel del Gobierno Central - Tildo Noelmo Tombini.
- Efectos del Déficit del gobierno del Uruguay y de su financiamiento en el período 1968-1976 (María Bregonsi, Jorge Gaitán y María del Carmen Peaguda).
- El Gobierno Central 1966/1975. Aspectos metodológicos y evolución - Vicente Pereira Zabala.

Formularios y Cuadros Informativos ◊

FLUJOGRAMA DEL PROCESO DE FORMULACION Y APROBACION PRESUPUESTARIA



O.P.P. - Oficina de Planeamiento y Presupuesto
C.G.N. - Contraduría General de la Nación

**ASIGNACIONES PRESUPUESTALES 1985
FUNCIONAMIENTO Y TRANSFERENCIAS**
(En miles de N\$)

Inciso No Denominación
Prog. No Denominación:

Fuente de Financiamiento		Rentas Generales	FIMTOP	Codigo	Endeudamiento	Total
Rubro Sub rubro Renglon	Código Derivado Llamadas					
Total de Programa						

Centro de Computación:

- a) Financiaciones
RG 1.1. (No se computa financiación 0.1)
FIMTOP 1.2 (No se computa financiación 0.2)
 - b) Se computan los formularios NO 1 con actividad "Transferencias" que contengan el renglon 7.14 o los formularios NO2 que contengan en tipología la actividad "Transferencias" y en su respectivo código el renglon 7.14
 - c) Se despliega por programa. Salto de hoja.
 - d) Se obtienen totales por código de gasto y totales por rubro y sub rubro
- Nota: La salida debe explicitar cuales son créditos estimativos y algun otro tipo de llamada indispensable legalmente.
Se hace toda la emisión del ejercicio 1985 y luego toda la emisión del ejercicio 1986

ASIGNACIONES PRESUPUESTALES
 (período 1986-1989)
FUNCIONAMIENTO Y TRANSFERENCIAS
 (en miles de N\$)

Inciso No
 Prog. No Denominación
 Denominación

Fuente de Financiamiento Código	Tipo de Actividad			Rentas Generales	Fintop	Código	Endeudamiento	Total
	Rubro Subrubro Renglón	Derivado	Llamada					
Total de Programa								

Centro de Computación:

- a) Finanzaciones
 - RG 1.1 (No se computa Financiación 0.1)
 - FIMTOP 2.2 (No se computa Financiación 0.2)
 - b) Se computan los formularios No 1 con actividad "Transferencias" y en su respectivo código el renglón 7.14. la actividad "Transferencias" y en su respectivo código el renglón 7.14.
 - c) Se despliega por Programa: cuando cambie el programa: salir de hoja.
 - d) Se obtienen totales por código de gasto y totales por sub rubro y rubro.
- Nota: El código de tipo de actividad esta previsto solo a efectos de identificar los proyectos de funcionamiento.

PRESUPUESTO GENERAL POR INCISO Y FUENTES DE FINANCIAMIENTO

(PERIODO 1985 - 1989)

(EN MILES DE \$)

	FUENTES DE FINANCIAMIENTO					TOTAL
	RENTAS GRALES.	FIMTOP	ENDEUD. INTERNO	ENDEUD. EXTERNO	OTROS ING.AP. A PRO.	
<u>INCISO NO:</u> <u>DENOMINACION</u>						
ASIGNACIONES DE FUNCIONAMIENTO						
TRANSFERENCIAS						
AÑO 1985						
AÑO 1986						
AÑO 1987/89 (1)						
ASIGNACIONES DE INVERSIONES						
AÑO 1985						
AÑO 1986						
AÑO 1987/89 (1)						
TOTAL DEL INCISO						
AÑO 1985						
AÑO 1986						
AÑO 1987/89 (1)						
<u>INCISO NO</u> <u>DENOMINACION</u>						
ASIGNACIONES DE FUNCIONAMIENTO						
TRANSFERENCIAS						
AÑO 1985						
AÑO 1986						
AÑO 1987/89 (1)						
ASIGNACIONES DE INVERSIONES						
AÑO 1985						
AÑO 1986						
AÑO 1987/89 (1)						
TOTAL DEL INCISO						
AÑO 1985						
AÑO 1986						
AÑO 1987/89 (1)						
TOTAL GENERAL FUNCIONAMIENTO Y TRANSFERENCIAS						
AÑO 1985						
AÑO 1986						
AÑO 1987/89 (1)						
TOTAL GENERAL INVERSIONES						
AÑO 1985						
AÑO 1986						
AÑO 1987/89 (1)						
<u>TOTAL GENERAL</u>						
AÑO 1985						
AÑO 1986						
AÑO 1987/89 (1)						

ASIGNACIONES POR PROGRAMA
(Período 1985 - 1989) (En miles de N\$)
INCOS - DENOMINACION

Programa No	Proyecto No	Denominaciones	Año 1985	Año 1986	Año 1987/89	Totales
01	-	-				
	01	-	100	50 100	300	450 100
	02	-	100	150	300	550
		Total Programa				
		Total del inciso				

Centro de Computación:

- Nota: -- Para el año 1985 se computarán los proyectos del PIP 1985.
 -- Para procesar el ejercicio 1986 y siguientes se computaran todos los créditos correspondientes a actividad 7 (Inversiones)
 -- Renjlon 7.14 deberá ser computado en el programa donde esta abierto el crédito.

ASIGNACIONES DEL PLAN DE INVERSIONES PUBLICAS POR PROGRAMA Y PROYECTO

(En miles de N\$)

Año 19__

Unidad Ejecutora	No de Proyecto	Denominaciones	FUENTES DE FINANCIAMIENTO				TOTAL	
			Prog No	Denominacion	Endeudamiento Externo	Endeudamiento Interno		
						Rentas Generales		FIMTOP
Total del Programa								

Centro de Computación:

- a) Financiaciones
 - Rentas Generales 1.3
 - FIMTOP 1.4
 - Ingresos afectados a programas 2 1, 1.6, 2.2, 2.4, 1.7, 3.1 2.5 (estos códigos y su denominacion deben imprimirse al pie de cada programa)
 - Endeudamiento Interno 1.9
 - Endeudamiento externo 1.5
- Se emitirán tres series para los años 1985, 1986 y 1987/89.
- En la columna para cada proyecto se imprime el importe por código de financiación.
- En la columna para cada proyecto se imprime el importe por código de financiación.

FORMULARIO Nº 1
ACTIVIDAD O PROYECTO
DE FUNCIONAMIENTO

OFICINA DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO
CONTADURIA GENERAL DE LA NACION

AÑO 1986

INCISO	SECTOR	PROGRAMA	SUB-PROG.	UNID. EJEC.

FUENTE DE FINANCIAMIENTO _____

CODIGO

INCISO _____

SECTOR O FUNCION _____

PROGRAMA _____

SUB PROGRAMA _____

UNIDAD EJECUTORA _____

ACTIV. O PROYECTO DE FUNCIONAM. _____

TIPOLOGIA

1 ACTIVIDAD DE APOYO

2 ACTIVIDAD FINALISTA

3 PROYECTO DE FUNCIONAMIENTO

4 TRANSFERENCIAS

I- DESCRIPCION

II- PRODUCTO

III- COSTO PROYECTADO S/CLASIFICACION POR OBJETO DEL GASTO (en miles de N\$)

CODIGO				CONCEPTO	PROYECTADO ANUAL (1986 y subs.)		
R	SR	R	DERIVADA		en moneda nal.	en moneda extr. (1)	TOTAL
(1) TIPO DE CAMBIO N\$ 100 POR US\$				TOTALES			

FORMULARIO Nº 3
DESCRIPCION DE PROGRAMA
O SUB-PROGRAMA

OFICINA DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO
CONTADURIA GENERAL DE LA NACION

AÑO 1986

INCISO	SECTOR	PROGRAMA	SUB-PROG

INCISO _____

SECTOR O FUNCION _____

PROGRAMA _____

SUB-PROGRAMA _____

UNIDAD EJECUTORA _____

I- DESCRIPCION

II- OBJETIVOS

III- METAS

IV- ENLUMERACION DE ACTIVIDADES Y PROYECTOS DE FUNCIONAMIENTO

código tipología	DENOMINACION

INCISO Nº DENOMINACION:

ASIGNACIONES TOTALES DEL PROGRAMA Nº DENOMINACION:

FUNCIONAMIENTO Y TRANSFERENCIAS INVERSIONES	1985	1986	1987/89
	-	-	-
TOTALES			

ASIGNACIONES DE FUNCIONAMIENTO Y TRANSFERENCIAS
FUENTES DE FINANCIAMIENTO: RENTAS GENERALES

RUBRO	DENOMINACION	VIGENTE 1984	PROYECTADO 1985	PROYECTADO 1986	PROYECTADO 1987/89
0	RETRIB. DE SERV. PERS.				
1	CARGAS LEGALES				
"	"				
"	"				
TOTAL					

PRESUPUESTO GENERAL POR INCISO Y SECTOR

(TODAS LAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO)

(EN MILES DE ₡)

EJERCICIO 86

SECTOR COD. DENOMINACION	INCISO PROGR.	IMPORTE	IMPORTE	%	IMPORTE	%
		PARCIAL DEL PROGRAMA	TOTAL DEL INC./ INCISO	SECT. SECTOR	TOTAL DEL SECTOR	SEC./ PTO.

PRESUPUESTO GENERAL POR TIPO DE ACTIVIDAD Y FUENTE DE FINANCIAMIENTO

(EN MILES DE ₡)

EJERCICIO 86

ACTIVIDAD			FINANCIAMIENTOS			
TIPO	DENOMINACION	RUBRO	RENTAS GENERALES	INGRESOS AFEC. TODOS A PROGR.	VARIOS	TOTAL
1-2-3	AP. FINALISTAS	0				
		1				
		2				
		3				
		4				
		7				
		9				
	* SUBTOTAL					
4	TRANSFERENC.	0				
		1				
		2				
		3				
		7				
	* SUBTOTAL					
*** TOTALES						
PORCENTAJE						

PRESUPUESTO GENERAL POR INCISO Y SECTOR
(FINANCIADO POR RENTAS GENERALES)

EJERCICIO 86

(EN MILES DE N\$)

SECTOR	INCISO	PROGRAMA	INCISO	SECT. SECTOR	PTO.
COD DENOMINACION	PROGR.	PROGRAMA	INCISO	SECT. SECTOR	PTO.
			IMPORTE PARCIAL DEL TOTAL DEL	IMPORTE	%
				INC./	TOTAL DEL SEC./
				SECT. SECTOR	

PRESUPUESTO GENERAL POR INCISO Y SECTOR
(NO FINANCIADO POR RENTAS GENERALES)

EJERCICIO 86

(EN MILES DE N\$)

SECTOR	INCISO	PROGRAMA	INCISO	SECT. SECTOR	PTO.
COD DENOMINACION	PROG.	PROGRAMA	INCISO	SECT. SECTOR	PTO.
			IMPORTE PARCIAL DEL TOTAL DEL	IMPORTE	%
				INC./	TOTAL DEL SEC./
				SECT. SECTOR	

03	TRABAJOS, SEG. SOCIAL	13	002		
		13	003		
		13	005		
		13	006		
		13	009		
		13	011		

PRESUPUESTO GENERAL POR INCISO Y RUBRO DE GASTOS

EJERCICIO 86

(FINANCIADO POR RENTAS)

(EN MILES DE N\$)

<u>INC.</u>	<u>DENOMINACION</u>	<u>RUBRO 0</u>	<u>RUBRO 1</u>	<u>RUBRO 2</u>	<u>RUBRO 3</u>
02	PRESID.REPUB				
08	MIN.IND.ENER				
10	M.TR.OB.PUB.				
13	M.TRAB.S.SOC.				
	TOTAL GENERAL				
	PORCENTAJE				

PRESUPUESTO GENERAL POR INCISO Y RUBRO DE GASTOS

EJERCICIO 86

(FINANCIADO POR RENTAS)

(EN MILES DE N\$)

<u>INC.</u>	<u>DENOMINACION</u>	<u>RUBRO 4</u>	<u>RUBRO 5</u>	<u>RUBRO 6</u>	<u>RUBRO 7</u>
02	PRESID.REPUB				
08	MIN.IND.ENER				
10	M.TR.OB.PUB.				
13	M.TRAB.S.SOC.				
	TOTAL GENERAL				
	PORCENTAJE				

PRESUPUESTO GENERAL POR INCISO Y RUBRO DE GASTOS

EJERCICIO 86

(FINANCIADO POR RENTAS)

(EN MILES DE N\$)

<u>INC.</u>	<u>DENOMINACION</u>	<u>RUBRO 8</u>	<u>RUBRO 9</u>	<u>TOTAL F.S.</u>
02	PRESID.REPUB			
08	MIN.IND.ENER			
10	M.TR.OB.PUB.			
13	M.TRAB.S.SOC.			
	TOTAL GENERAL			
	PORCENTAJE			

PRESUPUESTO GENERAL POR INCISO Y RUBRO DE GASTOS

EJERCICIO 86

(NO FINANCIADO POR RENTAS)

(EN MILES DE N\$)

INC. DENOMINACION RUBRO 0 RUBRO 1 RUBRO 2 RUBRO 3

02 PRESID.REPUB.

08 MIN.IND.ENER

10 M.TR.OB.PUB.

13 M.TRAB.S.SOC.

TOTAL GENERAL

PORCENTAJE

PRESUPUESTO GENERAL POR INCISO Y RUBRO DE GASTOS

EJERCICIO 86

(NO FINANCIADO POR RENTAS)

(EN MILES DE N\$)

INC. DENOMINACION RUBRO 4 RUBRO 5 RUBRO 6 RUBRO 7

02 PRESID.REPUB

08 MIN.IND.ENER

10 M.TR.OB.PUB.

13 M.TRAB.S.SOC.

TOTAL GENERAL

PORCENTAJE

PRESUPUESTO GENERAL POR INCISO Y RUBRO DE GASTOS

EJERCICIO 86

(NO FINANCIADO POR RENTAS)

(EN MILES DE N\$)

INC. DENOMINACION RUBRO 8 RUBRO 9 T O T A L E S

02 PRESID.REPUB

08 MIN.IND.ENER

10 M.TR.OB.PUB.

13 M.TRAB.S.SOC.

TOTAL GENERAL

PORCENTAJE

F O R M U L A R I O S

CONTADURIA GENERAL DE LA NACION

CENTRO DE COMPUTACION

P R E S U P U E S T O G E N E R A L

TODAS LAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO

(EN MILES DE N\$)

INC. DENOMINACION VIGENTE 84 PROYECTADO 85 PROYECTADO 86 PROYECTADO 87/89

PRESUPUESTO GENERAL POR INCISO Y FUENTE DE FINANCIAMIENTO EJERCICIO 86
(EN MILES DE N\$)

INC. DENOMINACION	RENTAS GENERALES	INGRESOS AFEC. A PROGRAMAS	VARIOS	T O T A L
-------------------	---------------------	-------------------------------	--------	-----------

PRESUPUESTO GENERAL POR INCISO Y FUENTE DE FINANCIAMIENTO EJERCICIO 86
(APERTURA DEL CONCEPTO VARIOS)
(EN MILES DE N\$)

INC.	V	A	R	I	O	S	TOTAL
FIMTOP	E N D E U D A M I E N T O					TRANSFERENCIAS	TOTAL
	INTERNO	EXTERNO	OTROS	TRANSFERENCIAS	TOTAL	TOTAL	

10

T O T A L E S

PORCENTAJES

100,00

PORCENTAJE CON BASE CUADRO GENERAL

P R E S U P U E S T O G E N E R A L

TRANSFERENCIA A ENTIDADES PRIVADAS Y OTROS NIVELES DE GOBIERNO EJERCICIO 86

TODAS LAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO

(EN MILES DE \$)

TRANSF INC/PRO	RUBRO	S-RUBRO DESTINO Y BENEFICIARIO	I M P O R T E S		
			TRANSF. TRANSF.	T O T A L	
			CORRIENTES	CAPITAL	
08 001	7.5	TRAN.UNI.FAM.PERS.ACTIV.			
	7.6	TRAN.UNI.FAM.PASIVIDADES			
		T O T A L E S			
10 001	7.3	OTRAS TRANSF.SEC.PUBLICO			
	7.3	OTRAS TRANSF.SEC.PUBLICO			
	7.5	TRAN.UNI.FAM.PERS.ACTIV.			
	7.6	TRAN.UNI.FAM.PASIVIDADES			
		T O T A L E S			
002	7.5	TRAN.UNI.FAM.PERS.ACTIV.			
	7.6	TRAN.UNI.FAM.PASIVIDADES			
		T O T A L E S			
003	7.5	TRAN.UNI.FAM.PERS.ACTIV.			
	7.6	TRAN.UNI.FAM.PASIVIDADES			
		T O T A L E S			
005	7.5	TRAN.UNI.FAM.PERS.ACTIV.			
	7.6	TRAN.UNI.FAM.PASIVIDADES			
		T O T A L E S			
006	7.5	TRAN.UNI.FAM.PERS.ACTIV.			
	7.6	TRAN.UNI.FAM.PASIVIDADES			
		T O T A L E S			
007	7.5	TRAN.UNI.FAM.PERS.ACTIV.			
	7.6	TRAN.UNI.FAM.PASIVIDADES			
		T O T A L E S			
009	7.5	TRAN.UNI.FAM.PERS.ACTIV.			
	7.6	TRAN.UNI.FAM.PASIVIDADES			
		T O T A L E S			
		T O T A L E S			

P R E S U P U E S T O G E N E R A L

TRANSFERENCE A ENTIDADES PRIVADAS Y OTROS NIVELES DE GOBIERNO

EJERCICIO 86

FINANCIADAS POR RENTAS GENERALES

(EN MILES DE \$)

TRANSF INC/PRO	RUBRO S-RUBRO	DESTINO Y BENEFICIARIO	I M P O R T E S		T O T A L
			TRANSF. CORRIENTES	TRANSF. CAPITAL	
08 001	7.5	TRAN.UNI.FAM.PERS.ACTIV.			
	7.6	TRAN.UNI.FAM.PASIVIDADES			
		T O T A L E S			
10 001	7.3	OTRAS TRANSF.SEC.PUBLICO			
	7.3	OTRAS TRANSF.SEC.PUBLICO			
	7.5	TRAN.UNI.FAM.PERS.ACTIV.			
	7.6	TRAN.UNI.FAM.PASIVIDADES			
		T O T A L E S			
002	7.5	TRAN.UNI.FAM.PERS.ACTIV.			
	7.6	TRAN.UNI.FAM.PASIVIDADES			
		T O T A L E S			
003	7.5	TRAN.UNI.FAM.PERS.ACTIV.			
	7.6	TRAN.UNI.FAM.PASIVIDADES			
		T O T A L E S			
005	7.5	TRAN.UNI.FAM.PERS.ACTIV.			
	7.6	TRAN.UNI.FAM.PASIVIDADES			
		T O T A L E S			
006	7.5	TRAN.UNI.FAM.PERS.ACTIV.			
	7.6	TRAN.UNI.FAM.PASIVIDADES			
		T O T A L E S			
007	7.5	TRAN.UNI.FAM.PERS.ACTIV.			
	7.6	TRAN.UNI.FAM.PASIVIDADES			
		T O T A L E S			
009	7.5	TRAN.UNI.FAM.PERS.ACTIV.			
	7.6	TRAN.UNI.FAM.PASIVIDADES			
		T O T A L E S			
		T O T A L E S			

P R E S U P U E S T O G E N E R A L

TRANSFERENCIA A ENTIDADES PRIVADAS Y OTROS NIVELES DE GOBIERNO EJERCICIO 86

NO FINANCIADAS POR RENTAS GENERALES

(EN MILES DE \$)

TRANSF. INC/PRO	RUBRO S-RUBRO	DESTINO Y BENEFICIARIO	I M P O R T E S		T O T A L
			TRANSF. CORRIENTES	TRANSF. CAPITAL	
10 001	7.3	OTRAS TRANSF.SEC.PUBLICO			
	7.3	OTRAS TRANSF.SEC.PUBLICO			
	7.5	TRAN.UNI.FAM.PERS.ACTIV.			
	7.6	TRAN.UNI.FAM.PASIVIDADES			
		T O T A L E S			
003	7.5	TRAN.UNI.FAM.PERS.ACTIV.			
	7.6	TRAN.UNI.FAM.PASIVIDADES			
		T O T A L E S			
005	7.5	TRAN.UNI.FAM.PERS.ACTIV.			
	7.6	TRAN.UNI.FAM.PASIVIDADES			
		T O T A L E S			
006	7.5	TRAN.UNI.FAM.PERS.ACTIV.			
	7.6	TRAN.UNI.FAM.PASIVIDADES			
		T O T A L E S			
007	7.5	TRAN.UNI.FAM.PERS.ACTIV.			
	7.6	TRAN.UNI.FAM.PASIVIDADES			
		T O T A L E S			
009	7.5	TRAN.UNI.FAM.PERS.ACTIV.			
	7.6	TRAN.UNI.FAM.PASIVIDADES			
		T O T A L E S			
		T O T A L E S			

PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO Y TRANSFERENCIAS

POR INCISO Y EJERCICIO

TODAS LAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO

(EN MILES DE N\$)

INC. DENOMINACION VIGENTE 84 PROYECTADO 85 PROYECTADO 86 PROYECTADO 87/89

PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO Y TRANSFERENCIAS

POR INCISO Y EJERCICIO

TODAS LAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO

(EN PORCENTAJES)

INC. DENOMINACION VIGENTE 84 PROYECTADO 85 PROYECTADO 86 PROYECTADO 87/89

PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO Y TRANSFERENCIAS POR INCISO Y

SECTOR

EJERCICIO 86

(EN MILES DE N\$)

<u>S E C T O R</u>	<u>INCISO</u>	<u>IMPORTE</u>	<u>IMPORTE</u>	<u>%</u>	<u>IMPORTE</u>	<u>%</u>
<u>COD DENOMINACION</u>	<u>PROGR.</u>	<u>PANCIAL DEL</u>	<u>TOTAL DEL</u>	<u>INC./</u>	<u>TOTAL DEL</u>	<u>SEC./</u>
		<u>PROGRAMA</u>	<u>INCISO</u>	<u>SECT.</u>	<u>SECTOR</u>	<u>PTO.</u>

FRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO POR INCISO Y RUBRO

EJERCICIO 86

(EN MILES DE \$)

INC. DENOMINACION RUBRO 0 RUBRO 1 RUBRO 2 RUBRO 3

FRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO POR INCISO Y RUBRO

EJERCICIO 86

(EN MILES DE \$)

INC. DENOMINACION RUBRO 4 RUBRO 5 RUBRO 6 RUBRO 7

FRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO POR INCISO Y RUBRO

EJERCICIO 86

(EN MILES DE \$)

INC. DENOMINACION RUBRO 8 RUBRO 9 TOTALES

PRESUPUESTO DE INVERSIONES POR INCISO Y SECTOR HOJA 1

(EN MILES DE N\$)

EJERCICIO 86

SECTOR	INCISO	IMPORTE PARCIAL DEL	IMPORTE TOTAL DEL	% INC./	IMPORTE TOTAL DEL	% SEC./
COD DENOMINACION	PROGR.	PROGRAMA	INCISO	SECT.	SECTOR	PTO.

PRESUPUESTO DE INVERSIONES

POR INCISO Y EJERCICIO

TODAS LAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO

(EN MILES DE N\$)

CUADRO 0-3

INC. DENOMINACION VIGENTE 84 PROYECTADO 85 PROYECTADO 86 PROYECTADO 87/89

PRESUPUESTO DE INVERSIONES

POR INCISO Y EJERCICIO

TODAS LAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO

(EN PORCENTAJES)

CUADRO 0-3

INC. DENOMINACION VIGENTE 84 PROYECTADO 85 PROYECTADO 86 PROYECTADO 87/89

.....
PRESUPUESTO DE INVERSIONES POR INCISO

 (En miles de N\$)

Ejercicio 1986

INC	DENOMINACION	RUBRO 1	RUBRO 2	RUBRO 3
02	PRESID. REPUB.			
08	MIN. IND. ENERG.			
10	M. TR. OB. PUB.			
13	M. TRAB. SEG. SOC.			
	TOTAL GENERAL			
	PORCENTAJE			

.....
PRESUPUESTO DE INVERSIONES POR INCISO

 (En miles de N\$)

Ejercicio 1986

INC	DENOMINACION	RUBRO 1	RUBRO 2	RUBRO 3
02	PRESID. REPUB.			
08	MIN. IND. ENERG.			
10	M. TR. OB. PUB.			
13	M. TRAB. SEG. SOC.			
	TOTAL GENERAL			
	PORCENTAJE			

.....
PRESUPUESTO DE INVERSIONES POR INCISO

 (En miles de N\$)

Ejercicio 1986

INC	DENOMINACION	RUBRO 1	RUBRO 2	RUBRO 3
02	PRESID. REPUB.			
08	MIN. IND. ENERG.			
10	M. TR. OB. PUB.			
13	M. TRAB. SEG. SOC.			
	TOTAL GENERAL			
	PORCENTAJE			

4 FINANCIAMIENTO GLOBAL DE LAS INVERSIONES DE LA ENTIDAD

F U E N T E S	P R O Y E C T A D O											
	AÑO 1985		AÑO 1986		AÑO 1987		AÑO 1988		AÑO 1989		T O T A L	
	PARTE DEL TOTAL A GASTAR EN MONEDA EXTRANJERA	TOTAL	PARTE DEL TOTAL A GASTAR EN MONEDA EXTRANJERA	TOTAL	PARTE DEL TOTAL A GASTAR EN MONEDA EXTRANJERA	TOTAL	PARTE DEL TOTAL A GASTAR EN MONEDA EXTRANJERA	TOTAL	PARTE DEL TOTAL A GASTAR EN MONEDA EXTRANJERA	TOTAL	PARTE DEL TOTAL A GASTAR EN MONEDA EXTRANJERA	TOTAL
monedas de US\$	monedas de M\$	monedas de US\$	monedas de M\$	monedas de US\$	monedas de M\$	monedas de US\$	monedas de M\$	monedas de US\$	monedas de M\$	monedas de US\$	monedas de M\$	
Recursos propios												
Rentías generales												
FINTOP												
Endeudamiento interno												
Otros												
Bancos Internacionales												
Proveedores												
Bancos privados												
Otros												
RECURSOS NO DETERMINADOS												
T O T A L E S												

OBSERVACIONES

FORMULARIO: B1
PROPUESTA DE INVERSIONES PARA EL PRESUPUESTO NACIONAL
INVENTARIO DE PROYECTOS

OFICINA DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO
SECRETARIA GENERAL DE LA NACION

1 ENTIDAD	2 DENOMINACION PROGRAMA	3 DENOMINACION SUBPROGRAMA	4 INCISO	5 PROGRAMA	6 SUBPROGRAMA	7 IN PROYECTO	8 UNIDAD EJECUTORA	9 FORMULARIO	10 PRESENTACION	11 SECTOR ECONOMICO	12 MESES DE EJECUTIMADA	13 LOCALIDAD	14 DEPARTAMENTO	15 SEC. JUDICIAL REEMPLAZA	16 ACTIVOS	17 AUMENTA CAPACIDAD	18 COTIZACION US\$	19 FECHA DE LA INFORMACION	20 FECHA DE LOS PRECIOS	21 UBICACION
-----------	-------------------------	----------------------------	----------	------------	---------------	---------------	--------------------	--------------	-----------------	---------------------	-------------------------	--------------	-----------------	----------------------------	------------	----------------------	--------------------	----------------------------	-------------------------	--------------

USO EXCLUSIVO
ORP - C & C

22 NOMBRE PROYECTO	23 DESCRIPCION DEL PROYECTO	24 OBSERVACIONES	25 AUTOR/ES DEL PROYECTO
--------------------	-----------------------------	------------------	--------------------------

27 INVERSIONES A EJECUTAR ANUALMENTE SEGUN OBJETO DEL GASTO

RUBRO	AÑO 1985		AÑO 1986		AÑO 1987		AÑO 1988		AÑO 1989		TOTAL	
	miles N\$ (a)	miles U\$ (b)	miles N\$ (a)	miles U\$ (b)	miles N\$ (a)	miles U\$ (b)	miles N\$ (a)	miles U\$ (b)	miles N\$ (a)	miles U\$ (b)	miles N\$ (a)	miles U\$ (b)
0												
1												
2												
3												
4												
5												
6												
7												
9												
TOTAL												

28 INVERSIONES COMPROMETIDAS EN AÑOS ANTERIORES A INCORPORAR EN LOS AÑOS :

	AÑO 1985		AÑO 1986		AÑO 1987		AÑO 1988		AÑO 1989		TOTAL	
	miles N\$ (a)	miles U\$ (b)	miles N\$ (a)	miles U\$ (b)	miles N\$ (a)	miles U\$ (b)	miles N\$ (a)	miles U\$ (b)	miles N\$ (a)	miles U\$ (b)	miles N\$ (a)	miles U\$ (b)

(a) MONTO TOTAL (b) PARTE DEL TOTAL A GASTAR EN MONEDA EXTRANJERA

30 PROYECTOS VINCULADOS N.º PROYECTO AÑO	DENOMINACION		ESTADO DE AVANCE DEL PROYECTO		FECHAS LICITACION			
	ETAPA	TIPO	INICIO	FIN	ETAPA	TIPO	INICIO	FIN
	Analisis Pre- Prefactibil. Factibilidad	Proy. Definit. F. Finales Ejecucion	[31] EJECUTOR [32] ESTUDIOS	[33] PROYECTO	[34] ESTADO TRABAJOS	[35] IDENTIFICACION	APERTURA ADJUDIC.	

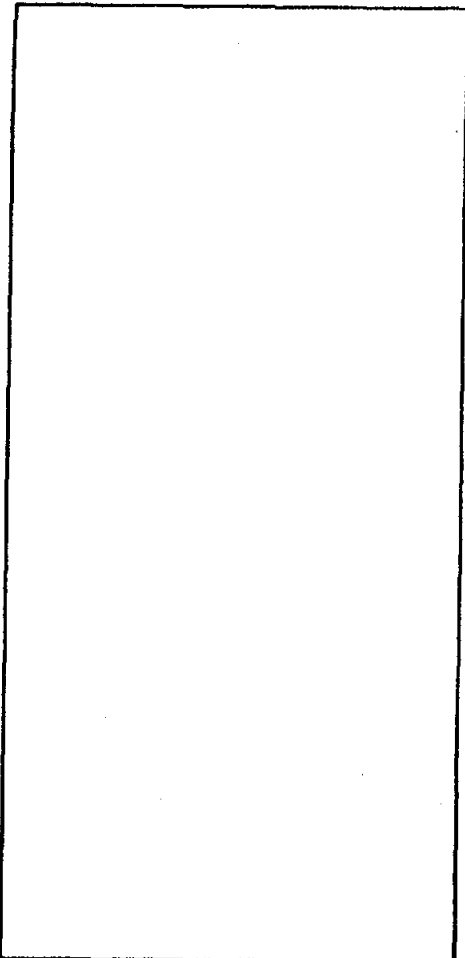
36 INSUMOS BASICOS DE LA INVERSION

DENOMINACION	UNIDAD	CODIGO	AÑO 1985	AÑO 1986	AÑO 1987	AÑO 1988	AÑO 1989
MANO DE OBRA TOTAL							

37 INDICADORES DE EVALUACION

DESCRIPCION	CODIGO	VALOR

38 JUSTIFICACION DEL PROYECTO



39 INVERSIONES EJECUTADAS

AÑO	miles N\$	miles US\$
1973		
Yanvier		
1974		
1975		
1976		
1977		
1978		
1979		
1980		
1981		
1982		
1983		
1984		
1985		
estim.		

40 FLUJOS OPERATIVOS (de funcionamiento)

CONCEPTO	AÑO 1985		AÑO 1986		AÑO 1987		AÑO 1988		AÑO 1989		AÑO NORMAL	
	miles N\$ (a)	miles US\$ (b)	miles N\$ (a)	miles US\$ (b)	miles N\$ (a)	miles US\$ (b)	miles N\$ (a)	miles US\$ (b)	miles N\$ (a)	miles US\$ (b)	miles N\$ (a)	miles US\$ (b)
BENEFICIOS												
DE OPERACION												
OTROS												
COSTOS												
MANO DE OBRA												
MATERIALES												
MATERIA PRIMA												
IMPUESTOS												
OTROS												
(a) MONTO TOTAL												
(b) PARTE DEL TOTAL A CARGAR EN MONEDA ESTADUNIDENSE												

SERVICIO DE DEUDA DE PROYECTOS QUE SE FINANCIAN CON ENDEUDAMIENTO

ENTIDAD _____ INCISO _____ HOJA E° N° _____
 DENOMINACION DE LOS PROYECTOS _____
 PROGR Y SUB _____ AÑO INICIO EJECUCION _____
 _____ AÑO FIN EJECUCION _____

2 DATOS BASICOS
 PRESTATARIO _____ ESTADO DEL PROYECTO _____ INTERESES _____
 PRESTAMISTA _____ PLAZO AMORTIZACION _____ COMISION DE CREDITO _____
 _____ CODIGO _____
 COSTO DEL PROYECTO (en miles de u\$s) _____
 MONTO DEL PRESTAMO (en miles de u\$s) _____
 APORTE LOCAL (en miles de u\$s) _____

3 FECHAS Y DESEMBOLOSOS

	ORIGINAL				ACTUAL			
	D	M	A		D	M	A	
PRIMER DESEMBOLO								
ULTIMO DESEMBOLO								
PRIMERA AMORTIZ								
ULTIMA AMORTIZ								

DESEMBOLOS DEL PRESTAMO (en miles de u\$s)

	ACUMULADO HASTA 31/12/85	ESTIMADO AÑO 1987
ESTIMADO AÑO 1985		
ESTIMADO AÑO 1986		

4 SERVICIO DE DEUDA

SERVICIO	AÑO 1985	AÑO 1986	AÑO 1987	AÑO 1988	AÑO 1989	TOTAL
AMORTIZACION						
INTERESES						
COMISIONES						
OTROS GASTOS FINANCI						
TOTAL						

“PRESUPUESTO E INFLACION”

**Reflexiones sobre la evolución en España y
la implementación de reformas para combatir la
inflación estructural**

CELSO BERMEJO SANCHEZ
Vocal Asesor Nuevas Técnicas Presupuestarias
Dirección Gral. de Presupuesto de España

Las opiniones vertidas en este documento son de responsabilidad del autor

1. EVOLUCION DE LA INFLACION

En línea con la mayoría de las economías occidentales la inflación, en España, medida por el índice de precios al consumo, se dispara en crecimiento en los años 72 y 73 que surge la crisis del petróleo.

En el período de 1972 a 1973 pueden diferenciarse dos subperíodos de comportamiento opuesto del IPC:

— Subperíodo 1972 a 1977:

Seis años de evolución continua y ascendente del índice de precios, el cual se multiplica por cuatro pasando de un valor de 7,3 en 1972 al 26,4 en 1977, año que se alcanza el techo máximo de variación anual del IPC.

— Subperíodo 1978 a 1986:

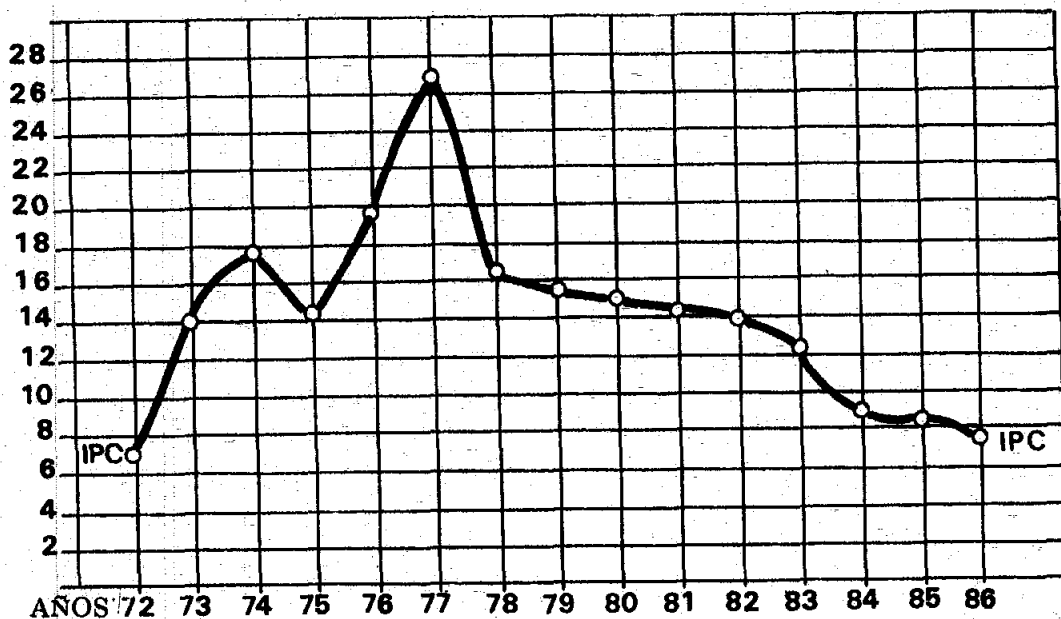
En 1978 gira la tendencia en la variación anual de la inflación, iniciándose un subperíodo de IPC descendente con distinto ritmo en el tramo de 1983 a 1986, cuatro años de bajada total del IPC del 40% situándose en 1986 con una previsión de 7,5 cifra muy cercana al 7,3 de 1972 año inicial citado.

Puede afirmarse que los años clave en la lucha contra la inflación son los de 1978 durante el cual se invierte fuertemente la tendencia del IPC y el año de 1983 en que comienza un cuatrienio de bajada consistente y sostenida de la inflación.

EVOLUCION DE LA INFLACION

Año	INFLACION INDICE PRECIOS CONSUMO
1972	7,3
1973	14,1
1974	17,9
1975	14,1
1976	19,8
1977	26,4
1978	16,5
1979	15,6
1980	15,2
1981	14,4
1982	14,0
1983	12,2
1984	9,0
1985	8,2
1986	7,5

Fuente — Instituto Nacional de Estadísticas



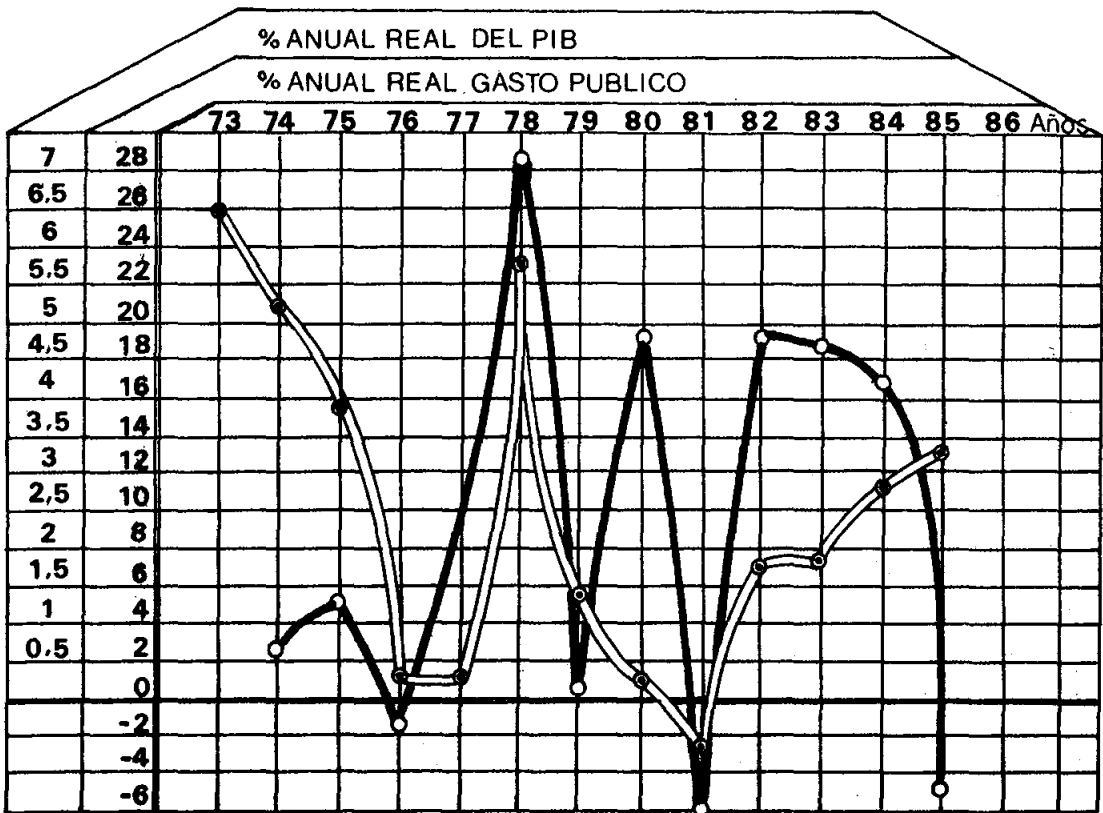
Fuente — Instituto Nacional de Estadística

2. PRESUPUESTO Y CRECIMIENTO ECONOMICO

Realizando un análisis del crecimiento económico, dado por el producto interior bruto a precios de mercado y el gasto público considerado éste como los pagos ordenados y medidas ambas por el porcentaje de variación anual, se observa que:

- El crecimiento económico y el gasto público han mantenido un comportamiento direccional análogo en el período 1973 a 1982 (a excepción del ejercicio aislado de 1980).
- En el período 1983 a 1985 se observa que la política económica se ha traducido en una correlación inversa en la evolución porcentual anual del PIB y el gasto público.
- El porcentaje de iniciación anual real del PIB ha ido disminuyendo permanente durante todo el período 1972 a 1981, invirtiéndose esa tendencia en 1982, iniciándose un trienio de crecimiento permanente de ese porcentaje unido a su vez con una evolución descendente del porcentaje de variación anual real de los pagos ordenados.

EVOLUCION PORCENTUAL DEL PRODUCTO INTERIOR BRUTO Y EL GASTO PUBLICO










PRESUPUESTO Y CRECIMIENTO ECONOMICO

AÑOS	CREDITO PRESUPUESTARIO INICIAL (1)	AMPLIACIONES DE CREDITO (2)	% (2) (Δ)	PAGOS ORDENADOS	P.I.B. A PRECIOS MERCADO	% ANUAL P.I.B.
1972	419.330				3.432.321,2	20,6
1973	474.283			482.455	4.139.631,7	23,25
1974	551.698			580.509	5.101.967,5	18,0
1975	656.000	118.187	18	693.033	6.018.301,8	20,2
1976	785.000	131.303	16,7	818.303	7.234.255,4	26,8
1977	967.250	254.653	26,3	1.077.432	9.178.375,4	22,35
1978	1.433.000	371.180	25,9	1.563.985	11.230.622,3	16,9
1979	1.747.500	287.903	16,4	1.811.335	13.130.508,7	15,6
1980	2.284.456	365.310	15,9	2.443.678	15.185.000,0	13,17
1981	2.823.200	279.070	9,8	2.644.949	17.185.000,0	15,62
1982	3.533.830	582.847	16,4	3.515.300	19.870.000,0	14,15
1983	4.513.366	293.557	6,5	4.585.400	22.182.000,0	11,98
1984	5.399.649	1.276.663	23,6	5.779.100	25.400.000,0	11,3
1985	6.113.086			6.007.700	28.272.000,0	
1986	7.164.223				31.944.000,0	

Fuente— Presupuestos Generales del Estado e INE

3. INFLACION, PRESUPUESTO Y CRECIMIENTO ECONOMICO

La observación conjunta de las series históricas de los datos evolución del comportamiento de las tres variables marco que están considerando, inflación (IPC), crecimiento económico (PIB) y gasto público (pagos ordenados) ponen de manifiesto el siguiente cuadro:

	1972 a 1977	1978 a 1986	Observación
Inflación			descenso considerable y permanente desde 1983
Gasto Público	1972 a 1978 	1979 a 1982 	1983 a 1986 
Crecimiento económico	1972 a 1977 	1978 a 1981 errático	1982 a 1986 

De la interpretación de este cuadro puede resumirse que:

- a) En el período 1972 a 1977, caracterizado por la crisis económica internacional unido a una crisis política nacional se traduce en un crecimiento permanente de ratios considerados de la inflación y el gasto público que se corresponde con una disminución constante del crecimiento económico.
- b) En el período 1978 a 1981/82, se observa una mayor estabilidad en el ritmo del gasto público, decidida en los pactos de la Moncloa, unido a un descenso del ratio de la inflación que aún continúa acentuando el impacto de la crisis, y en correspondencia con lo anteriormente dicho el crecimiento económico se comporta año a año de forma errática.
- c) Período 1982/83 a 1986, que viene caracterizado por una política económica permanente de bajada en el ratio de iniciación porcentual del gasto público que lleva en paralelo una sola constante del crecimiento económico, un descenso considerable y permanente de la inflación medida por el índice de precios al consumo.

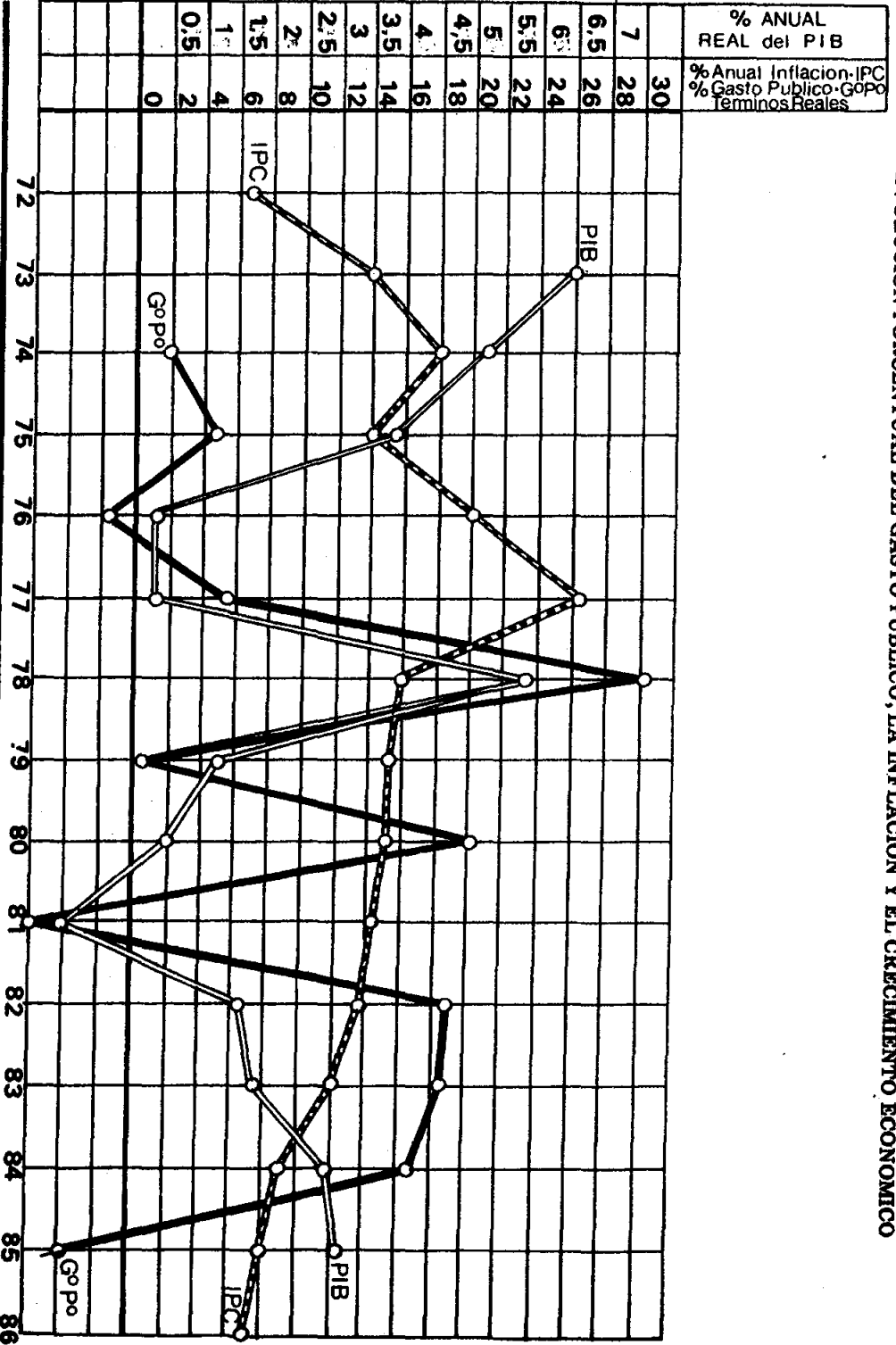
Puede resumirse afirmando que se observa una correspondencia clara entre los tres ratios, cosa por otro lado transparente de unas medidas de política económica concreta y en todo caso se evidencia la gran importancia que en la evolución de los índices ha tenido el apoyo decidido de esos niveles económicos por hechos políticos determinantes producidos en 1977, 1979 y 1983, que han permitido evidenciar la alta correlación existente entre las medidas político-económicas y los apoyos políticos.

INFLACION, PRESUPUESTO Y CRECIMIENTO

AÑO	INFLACION I.P.C.	% ANUAL REAL P.I.B.	% ANUAL REAL DE PAGOS ORDENADOS
1972	7,3		
1973	14,1	6,5	
1974	17,9	5,3	2,1
1975	14,1	3,9	5,2
1976	19,8	0,4	- 1,8
1977	26,4	0,4	5,2
1978	16,5	5,8	28,6
1979	15,6	1,3	0,2
1980	15,2	0,4	19,7
1981	14,4	1,2	- 6,2
1982	14,0	- 1,6	18,9
1983	12,2	1,9	18,2
1984	9,0	2,98	17
1985	8,2	3,1	- 4,3
1986	7,5		

Fuente — INE y Presupuestos Generales del Estado

EVOLUCION PORCENTUAL DEL GASTO PUBLICO, LA INFLACION Y EL CRECIMIENTO ECONOMICO

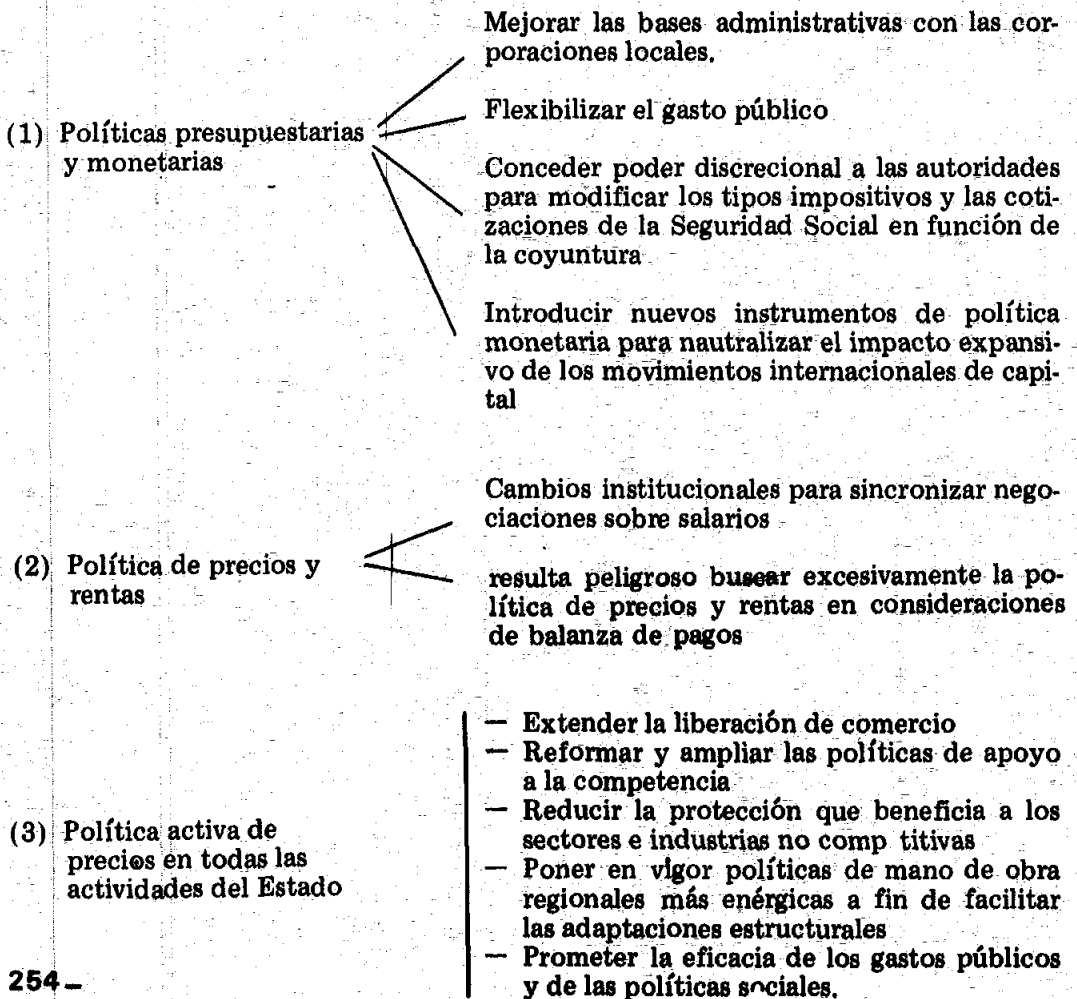


4. POLITICAS PRESUPUESTARIAS PARA COMBATIR LA INFLACION ESTRUCTURAL

Principales líneas de acción:

Entendida la inflación desde la óptica de proceso de elevación apreciable y continua del nivel general de precio y reconocido por todos la conveniencia del control de la inflación, es de destacar las recomendaciones de la O.C.D.E. basadas en las experiencias de países miembros para la lucha contra la inflación.

POLITICAS PARA COMBATIR LA INFLACION



Ahora bien la experiencia internacional está poniendo en evidencia que, la inflación, dejando al margen las teorías ortodoxas y marxistas, se encuentra estrechamente ligada con las estructuras de las economías en las cuales se manifiesta y extiende. Esta teoría estructural de la inflación parece tener especial aplicación en aquellos países en vías de desarrollo donde cabe distinguir tensiones estructurales inflacionistas como son: Estructura productiva inadaptada e inflexible, disponibilidad de productividades sectoriales, desfavorables relaciones de precios de intercambio, rigideces institucionales, deseconomías de escala, escaso nivel de inversión productiva, orientación consumista del gasto, bajo aprovechamiento de los recursos disponibles, inadaptación de oferta y demandas, falta de canales de comercialización, rigidez salarial, conflictividad laboral, etcétera.

Para hacer frente a las tensiones inflacionistas estructurales se hace preciso la implementación de políticas para corregir estas tensiones y todo a través del principal instrumento de política económica, el Presupuesto a través del cual se pueden formular las líneas de acción y aprobar los programas presupuestarios necesarios.

POLITICAS PRESUPUESTARIAS PARA COMBATIR LA INFLACION ESTRUCTURAL

	Dotación Presupuestaria (miles de millones de pts.)		
	1985	1986	% Δ
— Reforma agraria	515	527	2,3
— Reforma laboral	3628	4017	10,7
— Reforma comercial	18	19	5,5
— Reforma del transporte	532	528	-0,8
— Reforma industrial y de la empresa	608	615	1,1
— Reforma económica general y financiera	893	838	-6,2
— Reforma educativa e investigación	589	623	5,8
— Reforma regional	732	1036	41,5

REFORMA AGRARIA

Líneas de acción

Creación y mejora de infraestructura rural

Tratamiento especial de zonas desfavorecidas

Mejora de la estructura territorial y social de la explotación agraria

Estímulo de la iniciativa privada

Consecuencias, defensa y reestructuración del medio natural
 Ordenación del medio natural y de su espacio socio-recreativo
 Consecución y protección de los espacios protegidos y de la vida silvestre
 Fomento de la acción comunitaria
 Mejora del bienestar familiar agrario y pesquero
 Formación y capacitación de la población agraria y pesquera
 Defensa de la calidad sanitaria
 Racionalización en el empleo de los medios de producción agraria y pesquera
 Reestructuración y reconversión de determinados sectores productivos y pesqueros
 Mantenimiento de precios
 Creación de infraestructuras de almacenamiento

	Dotación Presupuestaria (millones de pts.)		
	1985	1986	%
REFORMA AGRARIA			
Promoción Cooperativa y social y divulgación de tecnología agraria y pesquera	6.224	6.909	11,0
Sanidad vegetal y animal	6.590	7.309	10,9
Ordenación, fomento y mejora de la producción agraria y pesquera	27.186	12.933	-52,4
Reestructuración de sectores productivos agrarios y pesqueros	16.144	17.416	7,8
Regulación del mercado y sostenimiento de precios agrarios y pesqueros	336.419	373.468	11,0
Programa de Apoyo	14.776	15.805	6,9
Reforma de las estructuras agrarias y desarrollo rural	38.253	30.201	-21,0
Transformación en regadío	29.787	26.841	-9,9
Infraestructura básica de regadío	27.833	24.872	-10,6
Protección y mejora del medio natural	11.869	12.067	—
TOTAL REFORMA AGRARIA (miles de millones de pts.)	515	527	2,3

REFORMA LABORAL

Líneas de acción

Aplicación del control del cumplimiento, por empresas y trabajadores de la normativa legal existente en materia de empleo, seguridad e higiene en el trabajo

Aumento de la cobertura de desempleo

Gestión de los servicios derivados de las prestaciones de protección por desempleo, así como el reconocimiento, suspensión, extinción y reanudación de las prestaciones

Atención y prestación de ayudas a aquellos ciudadanos o entidades que por su especial situación requieran su apoyo especial del Estado

Prestación y gestión de acciones sociales en favor de los funcionarios

Desarrollo de la normativa laboral y de empleo, mediación y conciliación en los conflictos de trabajo

Mejora de las condiciones de trabajo a través de la aplicación de medidas de seguridad e higiene y reestructuración de empresas en crisis

Desarrollo de las prestaciones de garantía salarial

Atención adecuada a la demanda de enseñanza de lengua y cultura española por parte de la población española en el exterior

Defensa de los derechos económicos, sociales y culturales de los emigrantes españoles

Fomento de la contratación por el sector privado de trabajadores desempleados

Fomento, evaluación y seguimiento de programas de formación profesional ocupacional

Recogida de información para adecuar la capacidad de los demandantes de empleo a la coyuntura del mercado de trabajo

REFORMA LABORAL	Dotación Presupuestaria (millones de pts.)		
	1985	1986	%
Prestaciones a los desempleados	693.652	764.639	10,2
Pensiones y prestaciones asistenciales	54.470	65.439	20,1
Servicios Sociales	50.811	55.292	8,8
Prestaciones de Garantía Laboral	49.059	72.915	48,5
Acciones en favor de emigrantes	10.193	6.327	-37,9
Prestaciones económicas de la Seguridad Social	2.375.783	2.699.107	13,6
Fomento del Empleo	75.937	99.217	30,6
Actuaciones en el mercado del trabajo	21.213	24.940	17,5
Otros programas	297.000	264.000	-11,1
TOTAL REFORMA LABORAL (miles de millones de pts.)	3.628	4.017	10,7

REFORMA COMERCIAL

Líneas de acción

Dirección de la política comercial en el exterior y promoción de la exportación

Control, intervención y fomento del comercio exterior

Control de comisión y promoción de las inversiones extranjeras en España y españolas en el exterior

Regulación del comercio interior y defensa de la competencia

Conocimiento de la situación de precios

Promoción y modernización del comercio español.

REFORMA COMERCIAL	Dotación Presupuestaria (millones de pts.)		
	1985	1986	%
Promoción comercial y fomento a la exportación	4.030	4.168	3,4
Ordenación del comercio exterior	8.467	10.606	25,2
Transacciones corrientes e inversiones exteriores	298	340	14,3
Regulación del comercio interior y política de precios	4.843	4.120	-14,9
TOTAL REFORMA AGRARIA (miles de millones de pts.)	18	19	5,5

REFORMA DEL TRANSPORTE

Líneas de acción

Incrementar la racionalidad, eficacia y calidad de los servicios públicos ferroviarios así como la mejora de los resultados de explotación.

Ordenar, controlar y potenciar el desarrollo equilibrado de los transportes ferroviarios

Ejecución de las obras necesarias para incrementar la oferta viaria de carreteras al ritmo que exija la demanda del tráfico existente

Conservación y explotación de carreteras

Mejora de la seguridad del tráfico marítimo de la lucha contra la contaminación marina.

Mantenimiento y mejora de la infraestructura y explotación portuaria

Actuación en la costa y señalización marítima

Incremento de la participación española en el transporte de mercancías por mar que genera nuestro comercio exterior de exportación e importación

Mejora de la infraestructura de aeropuertos y la seguridad de las personas

Mejora de la fluidez del tráfico aéreo manteniendo niveles óptimos de seguridad

Tratamiento de la insularidad de canarias y baleareas, subvencionando el transporte aéreo

Optimizar la prestación de los servicios postales y de telecomunicaciones, contribuyendo a incrementar las comunicaciones y el desarrollo de las actividades culturales, sociales y económicas del país.

REFORMA DEL TRANSPORTE	Dotación Presupuestaria (millones de pts.)		
	1985	1986	%
Infraestructura del transporte ferroviario	89.519	86.414	- 3,4
Subvención y apoyo al transporte ferroviario	168.440	151.093	-10,3
Ordenación e inspección del transporte terrestre	719	1.132	57,3
Creación de infraestructura de carreteras	40.268	48.802	21,2
Cóservación y explotación de carreteras	37.524	36.209	- 3,5
Seguridad del tráfico marítimo y vigilancia costera	1.412	1.298	- 8,0
Infraestructura y explotación portuaria	31.816	33.143	4,1
Actualización en la costa y señalización marítima	4.536	6.402	41,1
Subvención y apoyo al transporte marítimo	11.411	10.419	- 8,7
Infraestructura de aeropuertos	8.544	8.245	- 3,5
Explotación del sistema de circulación aérea	15.994	17.787	11,2
Exñotación de aeropuertos	24.417	24.459	0,1
Subvención y apoyo al transporte aéreo	3.552	3.552	0,0
Ordenación y explotación de los servicios de comunicación	94.040	99.480	5,7
TOTAL REFORMA DEL TRANSPORTE (miles de millones de pts.)	532	528	- 0,8

REFORMA INDUSTRIAL Y DE LA EMPRESA

Líneas de acción

Elaboración y vigilancia de la normativa industrial

Fomento y ordenación del sector industrial

Regulación y protección de la propiedad industrial

Apoyo financiero y participación del INI en las empresas en las que participa directamente, no incluidas en el programa de "reconversión industrial y reindustrialización"

Fomento del ahorro y conservación de la energía

Promoción de la energía nuclear en las actividades industriales

Estudio, seguimiento, ordenación y mejora de la operatividad de las actividades industriales en el campo de los hidrocarburos

Participación de las energías renovables en la diversificación de la oferta energética

Adaptación del subsector eléctrico al plan energético nacional

Mejora de la calidad del servicio eléctrico en las zonas rurales, de acuerdo con el plan nacional de electrificación rural

Concesión y vigilancia de explotaciones mineras

Prospección, inventario y valoración de los recursos mineros, tanto energéticos como no energéticos

Obtención sistemática de información sobre la constitución del suelo y subsuelo del país y la elaboración de masas cartográficas

Promoción de la competitividad a medio plazo de la industria española en la perspectiva de su apertura al espacio económico internacional por medio del redimensionamiento y la modernización de los sectores en crisis

Gestión de las prestaciones por desempleo y las jubilaciones anticipadas de aquellos sectores o empresas que han sido declarados en reconversión por el gobierno

Consolidación y desarrollo del sector turístico, mejorando la oferta en cantidad y calidad para conseguir una mejor aportación del mismo al producto interior bruto

Gestión eficaz a los establecimientos turísticos propiedad del Estado

Adecuación de la regulación jurídica de las sociedades cooperativas y sociedades laborales

Fomento y promoción de la estructura empresarial y societaria de las cooperativas y sociedades anónimas laborales

Ordenación y mejora de la estructura y de los procesos comerciales

Ordenación y fomento de la industrialización agroalimentaria

Reglamentación, fomento y control de la calidad en el sector agroalimentario

Difusión e introducción de los seguros agrarios combinados en el sector

Ayuda a las empresas agrarias y pesqueras que hayan sufrido daños no asegurables mediante auxilios o actuación directa

Mejora de la competitividad de las pequeñas y medianas empresas industriales

Fomento de la creación y ampliación de industrias

REFORMA INDUSTRIAL Y DE LA EMPRESA	Dotación Presupuestaria (millones de pts.)		
	1985	1986	%
Elaboración de normativas, actuaciones administrativas sobre industria	1.716	1.548	-9,7
Regulación y protección de la propiedad industrial	932	1.191	27,7
Apoyo financiero y participación en empresas públicas	114.449	146.463	27,9
Conservación de la energía	3.141	3.835	22,1
Energía nuclear	294	101	-65,7
Energía de hidrocarburos	12.649	25.933	105,0
Fuentes alternativas de energía	1.091	1.953	78,9
Energía eléctrica	4.526	4.636	2,4
Minería no energética	3.417	4.607	34,8
Minería energética	30.289	30.205	-0,2
Geología básica de minería	0	608	—
Reconversión industrial y reindustrialización	406.150	368.561	-9,2
Desarrollo cooperativo y comunitario	2.839	2.538	-10,6
Comercialización, industrialización y ordenación alimentaria	10.470	9.877	-5,6
Precisión de riesgos en los sectores agrario y pesquero	14.344	11.228	-21,7
Apoyo a la pequeña y mediana empresa	2.570	2.312	-10,0
TOTAL REFORMA INDUSTRIAL Y DE LA EMPRESA (miles de millones de pts.)	608	615	1,1

REFORMA ECONOMICA GENERAL Y FINANCIERA

Líneas de acción

Elaboración de los planes económicos a medio y largo plazo

Coordinación de los trabajos de análisis económico y de las políticas económicas sectoriales con la política económica general

Realización de previsiones económicas a corto y medio plazo

Elaboración y seguimiento de los presupuestos generales del Estado

Realización del control interno y registro contable económico y patrimonial

Gestión de la tesorería del Estado

Gestión y administración de los títulos de la deuda pública

Control de los contratos de seguros privados, mediación de los contratos de seguros y gestión de operaciones de seguros por parte del Estado

Activación económico-financiera relativa al patrimonio del Estado

Fabricación de moneda, efectos timbrados y billetes de banco para el Estado, así como otros productos fundamentalmente para entes públicos españoles o extranjeros que quieren un elevado índice de selectividad y calidad

Financiación de sectores que por su riesgo o escasa capacidad de financiación precisan una atención especial de acuerdo con la política económico del gobierno

Captación del ahorro nacional, su administración y la cooperación en relaciones económicas de interés público y sentido social

Control del cumplimiento de las obligaciones fiscales que recaen sobre los administrados, gestión aduanera y gestión de impuestos especiales

Gestión de la contribución rústica y pecuaria y de la contribución territorial urbana en colaboración con las corporaciones locales

Gestión, organización y desarrollo de aquellos juegos que son competencia del Estado

Generación de información geográfica de base, investigación en ciencias de la tierra y del espacio y mantenimiento del sistema de control meteorológico

Prestación del servicio meteorológico en el ámbito nacional y colaboración con los demás países del mundo dentro del marco de la organización meteorológica mundial

Elaboración y difusión estadística

REFORMA ECONOMICA GENERAL Y FINANCIERA	Dotación Presupuestaria (millones de pts.)		
	1985	1986	%
Planificación, precisión y política económica	484	623	28,6
Programación y presupuestación	2.123	2.542	16,7
Control interno y contabilidad pública	6.838	8.227	20,3
Gestión de la tesorería del Estado	4.556	59.221	1.199,6
Administración de la deuda pública	168	154	-8,1
Dirección, control y gestión de seguros	15.001	8.264	-44,9
Gestión del patrimonio del Estado	23.308	25.126	7,8
Moneda, efectos timbrados y billetes	10.005	8.236	-17,6
Crédito oficial y regulación de mercados financieros	742.893	661.393	-10,9
Promoción del ahorro	40.449	10.449	-74,1
Gestión de tributos internos	33.234	33.484	0,7
Gestión de aduanas e impuestos especiales	10.084	10.988	8,9
Cooperación tributaria inmobiliaria	8.830	9.362	6,0
TOTAL REFORMA ECONOMICA GENERAL Y FINANCIERA (miles de millones de pts.)	893.417	838.069	-6,2

REFORMA EDUCATIVA E INVESTIGACION

Líneas de acción

Diseño de una nueva política científica, mediante la reforma estructural y organizativa a través de la Dirección General de Política Científica y el Consejo Supremo de Investigaciones Científicas

Fomento, desarrollo, coordinación y difusión de la investigación sobre sociología, Deecho Constitucional Fuerzas Armadas, Obras Públicas, Tecnología, Agricultura, Pesca, Alimentación, Ordenación y Sanidad

Atender a la demanda de enseñanza de educación preescolar, educación general básica, enseñanza media, enseñanza universitaria, educación especial para alumnos disminuidos, enseñanzas artísticas, enseñanzas integradas, enseñanzas organización industrial, educación del exterior, educación compensatoria, educación permanente de adultos, educación a distancia, enseñanzas deportivas, artísticas y aeronáuticas y enseñanzas actuales

Aumento de una formación y perfeccionamiento de los profesores como condición indispensable para tener un sistema educativo moderno

Concesión de becas y ayudas a estudiantes que vean dificultada su educación por carecer de recursos económicos

Financiación de determinados servicios complementarios de la enseñanza que posibiliten la efectividad del derecho a la educación

Fomento de la solidaridad y comprensión entre los pueblos incentivando una educación para el ocio capacitando a los alumnos para disfrutar de su tiempo libre

REFORMA EDUCATIVA E INVESTIGACION CIENTIFICA	Dotación Presupuestaria (millones de pts.)		
	1985	1986	%
Investigación científica	28.364	23.936	19,6
Investigación y estudios de defensa	9.782	16.651	70,2
Investigación y experimentación en obras públicas	3.794	278	-92,6
Investigación y desarrollo tecnológico	18.558	21.494	15,8
Investigación y experimentación agraria y pesquera	5.249	5.375	2,4
Educación preescolar	32.771	35.947	9,7
Educación general Básica	207.489	220.750	6,4
Enseñanzas medias	103.839	114.033	9,8
Enseñanzas universitarias	112.483	102.851	- 8,5
Educación especial	11.828	14.245	20,4
Enseñanzas integradas	6.092	6.460	6,0
Becas y ayudas a estudiantes	18.513	24.047	29,9
Servicios complementarios de la enseñanza	11.818	13.021	10,2
Otros programas	18.835	24.692	31,1
TOTAL REFORMA EDUCATIVA E INVESTIGACION (miles de millones de pts.)	589	623	5,8

REFORMA REGIONAL

Líneas de acción

Transferir a las CC.AA. el coste efectivo de las competencias asumidas por éstas

Transferir a las CC.AA. el porcentaje de participación en los ingresos del Estado

Subvencionar gastos de funcionamiento y de primer establecimiento de los órganos legislativos y de gobierno de las CC.AA.

Financiar los proyectos de inversión del Fondo de Compensación interterritorial relativos a competencias asumidas por las CC.AA.

Transferir a las CC.LL. la participación en los ingresos del Estado

Transferencias de capital para los Planes Provinciales de Obras y Servicios

Transferencias de capital para inversiones de carácter cultural y equipamiento básico para barriadas periféricas

REFORMA REGIONAL	Dotación Presupuestaria (millones de pts.)		
	1985	1986	%
Transferencias a las Comunidades Autónomas por coste de los servicios asumidos	3.372	121.949	3,516
Transferencias a las Comunidades Autónomas por participación en los ingresos del Estado	266.597	289.246	8,5
Otras transferencias a Comunidades Autónomas	156.694	164.056	4,7
Transferencias a Corporaciones Locales por participación en ingresos del Estado	287.831	442.837	53,8
Transferencias a Corporaciones Locales para cooperación en obras y servicios	17.838	17.895	0,3
TOTAL REFORMA REGIONAL (miles de millones de pts.)	732	1.035	41,5

EL CONTROL SOCIAL DEL GASTO PUBLICO

JOSE JUAN BLASCO LANG
JOSE BARRIO CUERVA

(Subdirección General de Estudios y Coordinación
de la I.G.A.E.)

Las opiniones vertidas en este documento son de responsabilidad de los autores.

I. INTRODUCCION

La ponencia que se presenta a continuación pretende inscribirse en uno de los dos temas propuestos por este XIV Seminario, cual es los aspectos políticos del presupuesto. En nuestra opinión, es sumamente pertinente someter a debate estos aspectos políticos ya que la enorme complejidad técnica adquirida por las cuestiones presupuestarias y su opacidad para los no especialistas tiende a hacer olvidar su dimensión específicamente política. Se puede llegar a perder de vista que toda esa masa de dinero clasificada y subclasificada que componen los presupuestos de un Estado se destina a conseguir objetivos determinados políticamente que tienen su repercusión sobre los ciudadanos.

Incluso la propia tradición presupuestaria parecía haber perdido de vista la perspectiva finalista del gasto público. En efecto, una vez establecidas unas pocas y elementales finalidades genéricas (defensa, justicia, orden público, . . .) el auténtico centro de gravedad del presupuesto se había desplazado hacia la delimitación de las cantidades, dentro de los correspondientes capítulos económicos, que cada organismo público podía gastar en cada ejercicio presupuestario. Esta perspectiva orgánica-económica del presupuesto, que aún en nuestros días conserva un considerable peso en la práctica presupuestaria, ha entrado cada vez más en contradicción con la ampliación de la esfera de actuación del Estado. Sobre todo a partir de la Segunda Guerra Mundial el Estado desarrolla actividades tendentes a potenciar el desarrollo económico y asegurar el bienestar social. Las políticas gubernamentales se diversifican y se vuelven complejas, haciéndose necesario buscar una

creciente eficacia. De ahí que desde hace algunas décadas se desarrollen técnicas presupuestarias que persiguen dicha eficacia, basándose en la identificación de objetivos y planificación de estrategias para alcanzarlos (P.P.S.B., presupuestación en base cero, . . .). Estas técnicas requieren, por su propia naturaleza, un sistema de control que permita mejorar la programación de la actividad financiera estatal. Y dentro de este sistema, junto a los más tradicionales de carácter legal y económico-contable, puede figurar otro de naturaleza social.

Este control que denominamos social se concibe como la recogida periódica mediante encuesta de la opinión que tienen los ciudadanos sobre los diferentes programas de gasto público con el fin de establecer indicadores que midan el grado de satisfacción que expresa la sociedad con la política presupuestaria del gobierno y el de coincidencia entre los objetivos programados y las aspiraciones de aquella.

La oportunidad del control social surge tanto de ciertas insuficiencias de la técnica de presupuestación por programas aplicada a la actividad administrativa, dada la dificultad de cuantificar significativamente cierto tipo de actuaciones, como de las características que ha adquirido la toma de decisiones políticas en los Estados democráticos actuales, en los que el elector concede un voto global a un extenso y complejo programa político que excluye las matizaciones.

Estas dos cuestiones, junto a los problemas metodológicos que presenta el control social, son los aspectos que se desarrollan a continuación.

II. LA NECESIDAD DE UN CONTROL SOCIAL

Hoy en día es una cuestión admitida la enorme influencia que la actividad del Estado tiene en prácticamente todas las parcelas de la vida de un país. El Estado, con un gasto que puede representar aproximadamente un tercio de la renta nacional, es uno de los agentes económicos más importantes. Pero su presencia es también vital tanto en aspectos sociales, tales como sanidad y educación, como culturales de tal forma que las interrelaciones entre Estado y sociedad, en la actualidad, son múltiples e imprescindibles para cualquier análisis de la realidad.

Para financiar toda su ingente actuación el Estado detrae una considerable masa de recursos del sector privado. Tanto desde el punto de vista del ingreso como, sobre todo, del gasto la actividad pública es clave para el desarrollo y bienestar de una sociedad. Es, por tanto, lógico que se exija cada vez con más intensidad una actuación eficaz en materia presupuestaria.

A esta exigencia la Administración financiera ha respondido introduciendo técnicas de presupuestación racional cuyo origen histórico está en la puesta en marcha de los programas de defensa en los Estados Unidos durante la Segunda Guerra Mundial. Los presupuestos por programas se generalizaron a toda la Administración Federal norteamericana a finales de la década de los años sesenta y, posteriormente, a otros países.

España, después de varios años de ensayos y dudas, ha optado recientemente por introducir los programas como forma de elaborar sus presupuestos. Si bien desde 1982 se presentan de esta forma, no es hasta 1984 que se le da a los programas un carácter vinculante. Durante 1985 se ha dado otro paso gran importancia en este proceso, introduciendo los objetivos cuantificados de cada programa. No obstante, el perfeccionamiento de los presupuestos por programas está aún lejos de haberse conseguido.

Queda por perfeccionar la misma estructura de programas, definir más nítidamente los objetivos a alcanzar y la utilización de indicadores que hagan posible un seguimiento del presupuesto en términos distintos de los puramente financieros. Y queda, también, que la nueva mentalidad cale profundamente en todos los órganos gestores de la Administración Pública.

Pero lo que nos interesa destacar en este momento es que una presupuestación por programas exige la existencia de procedimientos de control de su ejecución.

En efecto, un presupuesto de esta naturaleza debe comenzar por una definición de los objetivos a largo plazo, para cuantificarlos por ejercicios, evaluar su coste y establecer las prioridades entre dichos objetivos, dada la escasez de recursos para satisfacerlos todos. A continuación queda por decidir la forma más eficiente de alcanzar los objetivos con los recursos previamente destinados a ello. Por fin, para conseguir corregir los problemas del presupuesto por programas así diseñado y puesto en marcha y poder seguir presupuestando en el futuro cada vez mejor, se requiere arbitrar algún sistema de control sobre su ejecución.

La ley española básica en materia presupuestaria, la Ley General Presupuestaria de 1977, ha diseñado un sistema compuesto de tres clases de controles:

- a) de legalidad, cuyo fin es asegurarse que todo acto administrativo de contenido económico cumple con los requisitos legalmente establecidos;
- b) financiero, que tiene por objeto verificar el funcionamiento económico-financiero de los servicios y organismos administrativos y de las empresas públicas y se ejerce mediante auditorías.
- c) de eficacia, que persigue controlar el grado de consecución de los objetivos programados con análisis del coste y funcionamiento de los servicios administrativos.

El primer tipo de control se viene ejerciendo desde hace mucho tiempo en la Administración española y estaba considerado como el control por antonomasia.

El control financiero se ha desarrollado con gran ímpetu en los últimos años y el de eficacia permanece aún sin aplicar a la espera de la consolidación de los programas presupuestarios y de la contabilidad de costes.

El sistema de control se reducía prácticamente al de legalidad, correspondía a la concepción orgánica del presupuesto, donde lo único importante era garantizar que el gasto se produjera en los conceptos y cuantías que señalaba la ley de presupuestos. En esta perspectiva que, como ya indicamos, consideraba los fines públicos dados y genéricos¹, no se sentía la necesidad de que el sistema de control cumpliera una de sus funciones básicas: la de proporcionar información a los órganos de gestión que les ayude a tomar decisiones más acertadas y eficaces.

Como ha señalado Juan Francisco Martín Seco, actual Secretario General de Hacienda: "El control, en sus diversas facetas (...) ha de tener un carácter constructivo: de poco sirve señalar defectos, si no se proporciona información suficiente para la adopción de medidas que hagan que tales defectos no vuelvan a producirse"².

Esta óptica es la que ha orientado las modificaciones del sistema de control del gasto público español que aún se está completando. A ella responde la redacción de un Plan General de Contabilidad Pública en 1981 que, después de varios ajustes, entró en vigor este año. Introduciendo la partida doble, la contabilidad patrimonial y de costes, etc., se pretende no sólo controlar la ejecución del presupuesto sino disponer de una información que permita, entre otras cosas, establecer criterios de actuación eficaz ejerciendo el control de tal naturaleza previsto por la Ley General Presupuestaria antes mencionado.

A esta misma óptica responde la introducción de técnicas de muestreo en el control de legalidad. El muestreo no sólo alivia la tarea de fiscalizar un creciente número de actos administrativos al seleccionar estadísticamente el número de ellos que han de ser verificados sino que arroja información estadística sobre las áreas críticas donde se producen sistemáticamente más defectos legales. Esta información puede y debe servir al gestor para mejorar el funcionamiento de dichas áreas.

También el control financiero mediante auditoría busca proporcionar información a los organismos en donde se realiza de los defectos contables, de procedimiento y de gestión que presenta en su funcionamiento.

Con todo lo anterior no pretendemos minusvalorar el papel de garantía jurídica y de transparencia en la gestión que un buen sistema de control del gasto público debe asegurar. Antes al contrario, el ciudadano exige y se merece tal garantía por parte de los gestores de fondos públicos. Pero una gestión de dichos fondos mejorada gracias a la información que proporciona el sistema de control redonda precisamente en una mayor garantía.

Por lo tanto debe ser un objetivo prioritario desarrollar y fortalecer el control del gasto público y, en esta línea, creemos oportuno introducir un control de naturaleza social.

En efecto, hasta ahora el sistema de control vigente tiene, como hemos visto, un exclusivo carácter legal y económico-contable. Pero cuando nos referimos al Estado la óptica estrictamente económica no es del todo completa para establecer el grado de eficacia de su actuación. Los objetivos que persigue el Estado a través de sus programas pretenden satisfacer una variada gama de necesidades de los ciudadanos que no siempre son significativamente cuantificables y que, por tanto, no son fáciles de controlar con criterios económicos. Como ha señalado Martín Seco el "control de eficacia y eficiencia puede presentar dificultades en el Subsector Estado, derivadas de las correspondientes a la definición, en dicho Subsector, de objetivos en unidades medibles. Ello no quiere decir que sea imposible en ejercicio, sino que será preciso esforzarse para conseguir los más adecuados indicadores de rendimiento en cada caso"³.

Desde luego que esta dificultad técnica exige intensificar la búsqueda de indicadores de eficacia cada día más adecuados para medir la actividad administrativa. Pero también abre un hueco para ejercer el control social, sino por la misma naturaleza política de la toma de decisiones en los regímenes democráticos, que son los únicos dentro de los cuales se pueden desarrollar plenamente los sistemas de control y cuya propia existencia sirve de premisa a todo el comentario que venimos efectuando.

La legitimidad de los gobernantes para tomar decisiones deriva de haber sido elegidos libremente por los ciudadanos y de respetar las reglas del juego constitucional de un sistema democrático. Los objetivos que deben lograr esos gobernantes son los que figuran en su programa político y en base al cual fueron elegidos por los electores. Pero dada la amplitud de medidas que un programa político moderno incluye y que responden a la variedad de funciones del Estado actual (económicas, sociales, culturales, etc.), no es extraño que el elector no se muestre de acuerdo con todas ellas, y también, que no le resulte posible matizar su desacuerdo con partes del programa político que vota. Por eso, sería de gran utilidad para el ciudadano poder expresar esas matizaciones. Y para ello puede servir el control social que, como se recordará, consistía en la recogida periódica de la opinión de los ciudadanos sobre las diferentes políticas gubernamentales.

Pero también puede ser idóneo el control social para que los ciudadanos expresen sus opiniones sobre problemas que surgen a lo largo de la legislatura y

que no estaban previstos en el programa original.

Y desde el punto de vista de los gobernantes, el caudal de información que proporcionará el ejercicio del control social puede ayudarles a descubrir desplazamientos de opinión entre los ciudadanos y así darse cuenta de que los objetivos por ellos fijados han dejado de sentirse como una aspiración social.

Todas estas cuestiones que hemos apuntado responden a un mismo fenómeno y a una misma necesidad. El Estado ha adquirido un tamaño y una complejidad que le hacen muy poco accesible para el ciudadano, el cual, por otro lado, se relaciona con mayor intensidad que nunca con aquél. Por su parte, la tarea de gobierno se compone, en buena medida, en la integración de un buen número de intereses no coincidentes, grupos de presión y prioridades.

Todo ello hace necesario un sistema político democrático donde las elecciones de los gobernantes por todos los ciudadanos y el juego parlamentario de los partidos políticos siguen constituyendo las más importantes garantías de justicia y eficacia. Pero junto a ello se ve cada día más imprescindible ampliar los cauces de participación democrática del ciudadano, abrir nuevos cauces a través de los cuales los ciudadanos pueden expresar sus opiniones y los gobernantes recibirlas y extraer sus conclusiones.

Y en esta perspectiva el control social se concibe como uno de los instrumentos, modesto posiblemente, que puede hacer más fluida la comunicación entre gobernantes y ciudadanos y cuyo fin es mejorar la eficacia de la gestión pública en beneficio de los deseos y aspiraciones de la sociedad.

III. EL CONTROL SOCIAL: PROBLEMAS METODOLOGICOS

En este último apartado desarrollaremos el concepto y las características de lo que entendemos por control social, haciendo referencia a su objeto propio, el gasto público, y al método que más le conviene, las encuestas de opinión para terminar con unas consideraciones sobre la problemática que su ejercicio puede presentar.

El control social se ejerce mediante la recogida periódica de la opinión que tienen los ciudadanos sobre los diferentes programas de gasto público y persigue definir indicadores que midan el grado de satisfacción o insatisfacción que expresa la sociedad respecto a la política presupuestaria del gobierno así como el grado de cumplimiento que perciben los ciudadanos de los objetivos programados.

Este control, por su naturaleza sociológica de la que no puede derivarse en modo alguno consecuencias jurídicas, tiene una clara vocación de control interno. Debe ser ejercido por la propia Administración Pública y su fin está enfocado, por el flujo de información que proporciona, a mejorar la gestión. Pero para potenciar su dimensión controladora, los informes periódicos en los que se plasman los resultados de las encuestas deberían ser públicos.

El objeto del control social es la política presupuestaria, aunque debería centrarse, sobre todo, en la vertiente del gasto, dado que a través de él se definen los servicios que presta el Estado a la sociedad y respecto al cual se articulan las demandas sociales.

El gasto público ha ido centrando, con el paso del tiempo, la atención tanto de la doctrina hacendista como de los diversos grupos políticos y sociales.

Desde sus orígenes la Hacienda Pública se ocupó de estudiar la financiación del sector público tanto desde el punto de vista positivo, al ocuparse de los

efectos de las diversas formas de financiación sobre el sector privado como desde la perspectiva, al esforzarse en caracterizar el "buen" sistema tributario, entendiendo por tal aquel que menos distorsiones provocara en el funcionamiento de la economía privada. Los gastos públicos parecían tan delimitados en sus fines que los hacendistas no creían necesario introducirlos en el análisis.

Será Keynes quien inicie el estudio del gasto público, si bien tratándole como un nuevo instrumento de reactivación económica del sector privado. Después Samuelson centrará la discusión en torno a la provisión óptima de los bienes públicos, desarrollado por hacendistas de la talla de Musgrave. Por último, una larga serie de autores se han dedicado a elaborar un modelo de carácter económico sobre la elección de bienes públicos. La llamada elección pública (public choice) pretende teorizar el comportamiento de los individuos frente a los bienes sociales a la manera en que la microeconomía ha teorizado sobre el consumidor privado. Para un grupo de ellos (Buchanan, Tullock, Downs.) el individuo se comporta, en la demanda de bienes públicos, guiado por intereses particulares de naturaleza semejante a los que le orientan en el mercado. Por el contrario, otros autores (Colm, Lindblom, Wildavsky) piensan que el Estado satisface otro tipo de necesidades que las puramente individuales y que, frente a los bienes públicos, los individuos se guían por criterios diferentes de la búsqueda del beneficio individual.

Pero ambos enfoques coinciden en resaltar la importancia del proceso político en la toma de decisiones presupuestarias. Para los primeros el elector/consumidor trata de maximizar su satisfacción votando aquellos políticos que le ofrecen más beneficios por menos coste (impuestos), siendo la oferta de bienes públicos la suma de todas las decisiones individuales. Por el contrario, para el segundo enfoque, son más decisivas las demandas efectuadas por los grupos de presión en la configuración del gasto público. Los individuos se agrupan en asociaciones de defensa de intereses colectivos de tal forma que la demanda social es algo distinto de la suma de demandas individuales.

Todo este gran esfuerzo que ha dado carta de naturaleza al estudio del gasto en la Hacienda Pública se ha basado, no obstante, en un modelo de comportamiento humano arquetipo, ya sea como maximizador racional de su propio beneficio ya como portador de unos intereses colectivos de difícil definición.

Pero el comportamiento humano, como ha puesto de manifiesto la Psicología Social, es la resultante de muy variados y complejos factores que no responden en su integridad a criterios racionales. Como para diseñar una política presupuestaria eficaz es preciso conocer la manera en que reaccionarán sus destinatarios y ésta no siempre responderá a un modelo racional preestablecido se hace necesario investigar dicho comportamiento.

La constatación de la complejidad y variabilidad del comportamiento humano ha originado el surgimiento de una corriente sociológica dentro de la doctrina hacendista cuyo objetivo principal ha sido el analizar las pautas de actuación, las actitudes y las motivaciones de los individuos ante la actividad financiera del Estado. Esta corriente ha hecho de las encuestas de opinión la más idónea herramienta de trabajo, logrando resultados interesantes⁴.

La experiencia aportada por la Sociología Financiera, pese a la juventud de su existencia, permite afirmar que la investigación por encuestas del comportamiento humano frente al fenómeno financiero contribuye a diseñar una política presupuestaria más eficaz, que es uno de los objetivos del control social.

El proceso de investigación por encuestas aplicado al ámbito del gasto público tiene una problemática que comentamos a continuación.

En primer lugar, han de definirse los elementos sobre los que se desea tener

información, es decir, los programas de gasto sobre los que se ha de ejercer el control. Para ello habrá que fijar los criterios que determinen la relevancia de ciertos programas ante la imposibilidad de encuestar a la población sobre toda la actuación estatal. Desde luego, habrá que desechar los llamados programas de apoyo para centrarse en los principales. Y entre éstos, los objetos de control se podrán determinar tanto por criterios cuantitativos (volumen de dinero a ellos destinado) como por otros de carácter cualitativo (repercusión económica o social de los programas, importancia concedida por los medios de comunicación, etc.).

Una vez decididos los programas que se quieren controlar será preciso realizar el diseño de la encuesta, es decir, las preguntas concretas que se van a realizar a los ciudadanos. La información así obtenida permitirá elaborar los indicadores de control que establezcan el grado de satisfacción de los ciudadanos respecto a las políticas de gasto público seleccionadas. Los indicadores de control deben referirse al menos a tres cuestiones básicas: grado de conformidad con la distribución funcional del gasto público, calidad de los bienes o servicios públicos y grado de eficacia con el que son proporcionados dichos bienes o servicios. Es deseable que la encuesta arroje luz también sobre los deseos y aspiraciones de la sociedad, los motivos que impulsan a los ciudadanos a exigir un incremento del gasto en determinados programas y un decremento en otros, etc.

Esta fase es de las más importantes de todo el proceso, ya que un diseño inadecuado de la encuesta puede hacer inservible toda la información recogida. Los encargados del diseño deben utilizar las distintas técnicas existentes (entrevistas en profundidad, de grupo, etc.) para formular las preguntas con un lenguaje que sea comprensible para el conjunto de los ciudadanos. Por otra parte deben manejar cuanto material sea necesario para delimitar lo mejor posible los temas de interés (para ello serán naturalmente imprescindibles las cuentas de los presupuestos pero también las discusiones parlamentarias que suscitaron y otras referidas al gasto, los debates en los medios de comunicación, etc.).

Otra fase importante del proceso consiste en determinar la representatividad de las personas encuestadas. Como es bien sabido, dado un universo a estudiar pueden seleccionarse, mediante técnicas adecuadas, un pequeño número de individuos cuyas opiniones sean representativas de la población total.

Parece lógico que en el ejercicio del control social la muestra seleccionada represente al conjunto de la población del país. Además, es posible estadísticamente y deseable para poseer una mejor información que la muestra se estructure en torno a una serie de variables socio-demográficas y políticas (edad, sexo, nivel de estudios, ideología política, status social, etc.). De esta manera se enriquecerá el análisis de los resultados.

Por otra parte, junto a esta población encuestada representativa del conjunto social podría ser interesante obtener muestras que representaran colectivos sociales concretos, ya fuera por su capacidad de "crear" opinión pública (empresarios, periodistas, etc.) ya por ser sectores directamente afectados por grandes problemas nacionales (por ejemplo, parados, jubilados, etc.).

Antes de finalizar quisiéramos referirnos a un tema de gran importancia en relación con las encuestas, que es el sustento del control social. Nos referimos a la posibilidad de manipulación que pueden sufrir. Esta posibilidad se sitúa a tres niveles fundamentales:

- sesgos a la hora de seleccionar la muestra,⁴¹ primando sectores de población más proclives a las tesis previstas que se quieren demostrar;
- diseño de la encuesta de tal forma que las preguntas induzcan respuestas y actitudes en los entrevistados;

— manipulación en la presentación de los resultados.

Para evitar estas manipulaciones, que pueden llegar a destruir las encuestas como instrumento de conocimientos de la sociedad, las firmas privadas que se dedican a realizar estudios de opinión han ido creando una ética profesional que centra su actuación en la objetividad científica. Desde luego que esta ética actúa como garantía de seriedad, pero será necesario además la más absoluta publicidad en torno a todas las fases del estudio de opinión (sistema de selección de muestra, cuestionario y tablas de resultados) de tal modo que cualquiera puede verificar que se han respetado las normas científicas que aseguran la representatividad de las encuestas. A este fin, la ficha técnica del estudio será un requisito imprescindible.

De todas estas garantías se tendrá que proveer la Administración Pública cuando ejercite el control social ya que, como hemos señalado, el objeto primordial de este control es facilitar información que permita mejorar la eficacia de la gestión pública y eso sólo es posible si la información es veraz.

Para concluir quisiéramos señalar que las notas aquí presentadas sobre el control social tienen más de un carácter de reflexión en voz alta que de elaboración teórica. Hemos pretendido llamar la atención sobre la dimensión social del gasto público y cómo el desarrollo de la técnica de las encuestas de opinión permite concebir un instrumento añadido al sistema de control tradicional de carácter legal y económico-contable, el cual arrojará una información valiosa para elevar la eficacia de la gestión pública. Por último, nos hemos referido a algunas de las cuestiones más importantes que deberían resolverse al poner en práctica el control social.

Nuestro deseo sería que el eventual ejercicio del control social contribuyera a hacer más transparentes e intensas las relaciones entre la Administración financiera y los ciudadanos lo que potenciaría la dimensión democrática en la determinación y control de la actividad financiera del Estado.

1. Asegurar la administración de justicia, las relaciones exteriores, la defensa nacional y el orden público.
2. J. F. MARTIN SECO: El presupuesto para 1984 y su control. Revista de Hacienda Pública Española, Nº 85; 1983; pág. 72.
3. Artículo citado, pág. 77.
4. A este respecto cabe citar la importante labor llevada a cabo por el Instituto de Investigaciones Empíricas sobre Economía Social de Colonia (R.F.A.), dirigido por el profesor Schmolders y por el Instituto de Investigaciones Sociales de Michigan (EE.UU.), dirigido por George Katona.

ANEXO:

UN TRABAJO PILOTO DE CONTROL SOCIAL

La Intervención General de la Administración del Estado, órgano de control interno, realizó durante el mes de enero del presente año un trabajo piloto de control social. El ámbito de la encuesta, cuyas preguntas se adjuntan al final de este comentario, se redujo al municipio de Madrid y todas las fases del trabajo fueron realizadas por funcionarios de la propia I.G.A.E., salvo la grabación magnética y la tabulación de resultados que fueron hechos por el Centro Informático del Presupuesto y el Plan y el Centro de Proceso de Datos, Organismos del Ministerio de Economía y Hacienda.

La finalidad primordial de este trabajo era poner de manifiesto la problemática de índole práctica que el ejercicio del control social comportaría. Las conclusiones más importantes, a la luz de los resultados obtenidos, son las siguientes.

Respecto al diseño de la encuesta, es decir la redacción concreta de las preguntas parece que su formulación fue demasiado directa respecto a lo que se quería saber, de tal modo que las respuestas obtenidas fueron, en ocasiones, demasiado obvias, lo que no permitió rastrear las auténticas actitudes de los ciudadanos.

Por tanto, es necesario formular preguntas de las cuales el sujeto entrevistado no induzca el interés concreto del investigador. Para ello es preciso utilizar, en una fase cualitativa previa a la realización de las entrevistas, las técnicas psico-sociológicas disponibles, tales como entrevistas de profundidad y reuniones de grupo con individuos que sean representativos de diferentes estratos socio-económicos y culturales.

La información así obtenida permitiría conocer los modos de enfocar los temas por parte de los sujetos, las preocupaciones y centros de interés de éstos, el lenguaje que es más accesible al público en general, etcétera.

Respecto al trabajo de campo, que incluye la selección de la muestra, parece imprescindible acudir a la colaboración con las firmas privadas que se encargan de la realización de estudios de opinión. Y ello por dos motivos:

En primer lugar, una correcta selección de los individuos que deben ser finalmente entrevistados exige, naturalmente, el empleo de técnicas estadísticas pero también poseer una experiencia en esa tarea que permita obtener la relación óptima entre representatividad de la muestra y coste de la realización de las encuestas, ajustando lo más posible el tamaño y la distribución geográfica de la muestra.

En segundo lugar, la realización de las entrevistas a las personas seleccionadas exige disponer de una red de entrevistadores, generalmente de ámbito nacional, y de un equipo de supervisores experimentados en su trabajo cuyo mantenimiento sólo puede ser rentable si se emplea continuamente y no de manera ocasional.

CUESTIONARIO

1. Para empezar esta encuesta sobre el gasto público, ¿podría decirme quién decide, en su opinión, lo que gasta el Estado?
 - a. El Gobierno
 - b. El Parlamento
 - c. Los grandes empresarios
 - d. Los sindicatos
 - e. NS/NC

2. Los gastos del Estado suelen ser cada año de varios billones de pesetas. ¿Cree usted que ese dinero está controlado de alguna forma?
 - a. Sí
 - b. No (Pasar a pregunta N° 5)
 - c. NS/NC (Pasar a pregunta N° 5)

3. ¿Podría decirme usted si alguno de los órganos siguientes tiene la misión de controlar los gastos del Estado?
 - a. Las Cortes
 - b. Los Tribunales de Justicia
 - c. El Tribunal de Cuentas
 - d. El Tribunal Constitucional
 - e. NS/NC

4. ¿Y sabe usted si alguno de los órganos siguientes tiene también como misión el control de los gastos de la Administración Pública?
 - a. El Ministerio de la Presidencia
 - b. La Dirección General de Inspección Financiera y Tributaria
 - c. La Intervención General de la Administración del Estado
 - d. NS/NC

5. Hemos hablado de quién decide y de si se controla o no el gasto del Estado. Ahora hablaremos de algo también muy interesante: quién se beneficia de los gastos públicos. ¿Podría decirme, en su opinión, a quiénes benefician más los gastos del Estado?
 - a. A todos los ciudadanos por igual
 - b. A los ciudadanos con mayor capacidad económica
 - c. A los ciudadanos con menor capacidad económica
 - d. NS/NC

6. Y en su opinión, ¿a quiénes debería favorecer más?
 - a. A todos los ciudadanos por igual
 - b. A los ciudadanos con mayor capacidad económica
 - c. A los ciudadanos con menor capacidad económica
 - d. NS/NC

7. Estamos hablando de recibir beneficios del Estado. ¿Cree usted que existe algún tipo de ayuda del Estado para su situación personal, familiar o profesional?
- Sí
 - No (Pasar a pregunta N°9)
 - NS/NC (Pasar a pregunta N° 9)
8. ¿Le parece que los trámites administrativos que hay que cumplir para obtener esas ayudas son sencillos o complicados?
- Sencillos
 - Complicados
 - NS/NC
9. Ahora vamos a hablar de gastos concretos (ENTREVISTADOR: entregue ficha). Tiene usted delante una serie de programas de gasto. En su opinión ¿en qué dos programas de esos se gasta más el Estado?
- Agricultura y Pesca
 - Defensa
 - Educación
 - Pensiones y Seguro de Paro
 - Reconversión industrial
 - Sanidad
 - Seguridad Ciudadana
 - Transportes
 - NS/NC
10. ¿Y en qué dos cree que debería gastar más dinero el Estado?
- Agricultura y Pesca
 - Defensa
 - Educación
 - Pensiones y Seguro de Paro
 - Reconversión industrial
 - Sanidad
 - Seguridad Ciudadana
 - Transportes
 - NS/NC
11. ¿Puede decirme ahora a qué dos programas cree usted que dedica el Estado menos dinero?
- Agricultura y Pesca
 - Defensa
 - Educación
 - Pensiones y Seguro de Paro
 - Reconversión industrial
 - Sanidad
 - Seguridad Ciudadana
 - Transportes
 - NS/NC
12. Y en su opinión ¿a qué dos partidas debería dedicarle menos dinero?
- Agricultura y pesca

- b. Defensa
 - c. Educación
 - d. Pensiones y Seguro de Paro
 - e. Reconversión industrial
 - f. Sanidad
 - g. Seguridad Ciudadana
 - h. Transportes
 - i. NS/NC
13. Ha dicho usted que el Estado debería gastar más dinero en respuesta a pregunta número 10. ¿Estaría dispuesto a pagar más impuestos para que esto pudiera ser así?
- a. No
 - b. Sí
 - c. NS/NC
14. En su opinión, el Gobierno ¿administra el dinero público? :
- a. Muy bien
 - b. Bien
 - c. Regular
 - d. Mal
 - e. Muy mal
 - f. NS/NC
15. Durante los últimos años los Presupuestos del Estado han sido deficitarios, es decir, los ingresos por impuestos han sido inferiores a los gastos. ¿Cree usted que el déficit público es perjudicial o puede ser beneficioso para el país?.
- a. Perjudicial
 - b. Puede ser beneficioso
 - c. NS/NC
16. ¿Podría decirme si tiene algún tipo de Seguridad Social? (Régimen general, Muface, Isfas, etc.).
- a. Sí
 - b. No (Pasar a pregunta nº 20)
 - c. NS/NC (Pasar a pregunta nº 20)
17. Hablando en términos generales ¿cree usted que la asistencia sanitaria de la Seguridad Social le cuesta, mucho, poco o lo justo a los españoles?.
- a. Mucho
 - b. Poco
 - c. Lo justo
 - d. NS/NC

18. Personalmente ¿cómo valora usted la asistencia sanitaria que proporciona la Seguridad Social?
- Buena
 - Aceptable
 - Mala
 - NS/NC
19. Si ahora usted en la situación de hace un par de años ¿qué diría usted. que la sanidad ha mejorado, ha empeorado, o se mantiene igual?
- Ha mejorado
 - Ha empeorado
 - Igual
 - NS/NC
20. Como sabrá, una parte del dinero que el Estado gasta en Educación se dedica a subvencionar a los colegios privados, con el fin de garantizar la gratuidad de la enseñanza básica. ¿Opina usted que el Estado debe seguir dando dinero a los colegios privados?
- No
 - Si
 - NS/NC
21. En líneas generales la enseñanza que se da en los colegios públicos ¿es, en su opinión, igual, mejor o peor que la de los colegios privados?
- Mejor
 - Igual
 - Peor
 - NS/NC
22. Suponiendo que el Estado decidiera gastar más dinero en Educación, ¿a qué le gustaría que se dedicara?
- A construir más colegios de EGB y BUP
 - A dedicar más dinero a la investigación
 - A construir más centros de formación profesional
 - A dar más becas para la Universidad
 - A subvencionar mayor número de colegios privados
 - NS/NC
23. Ahora le volvemos a pedir que haga otro esfuerzo de memoria. ¿Cree usted que la calidad de la enseñanza ha mejorado, ha empeorado o se mantiene igual que hace dos años?
- Ha mejorado
 - Ha empeorado
 - Igual
 - BS/NC
24. ¿Cree usted que las pensiones actuales son suficientes para vivir dignamente?
- Sí
 - No
 - NS/NC

25. Se habla mucho últimamente de que la Seguridad Social puede tener problemas financieros dentro de algunos años. ¿Cree usted que las pensiones del futuro serán mayores, similares o más bajas que las actuales?
- Mayores
 - Similares
 - Más bajas
 - NS/NC
26. La seguridad ciudadana es un tema siempre de actualidad en una gran ciudad como Madrid. ¿Cree usted que la situación ha mejorado, ha empeorado o está igual que hace dos años?
- Ha mejorado
 - Ha empeorado
 - Igual
 - NS/NC
27. Las autonomías son uno de los aspectos más polémicos en los últimos años en nuestro país. ¿Podría decirnos con cuál de las siguientes frases estaría usted más de acuerdo?
- Las autonomías aumentan los gastos del Estado pero se nota que la Administración funciona mejor.
 - Las autonomías no han servido para que la Administración funcione mejor y además han aumentado los gastos del Estado.
 - Es cierto que las autonomías aumentan los gastos y todavía no funcionan muy bien, pero funcionarán con el tiempo.
 - NS/NC.
28. El Seguro de desempleo dura, en general, dieciocho meses. Este tiempo de cobertura es, en su opinión:
- Suficiente
 - Mucho
 - Poco
 - NS/NC
29. Usted cree que el Seguro de desempleo lo cobra la gran mayoría de los parados del país, bastantes o muy pocos?
- La gran mayoría
 - Bastantes
 - Unos pocos
 - NS/NC
30. ¿Cree usted que hay personas que cobran el Seguro de desempleo sin estar realmente paradas?
- Sí
 - No
 - NS/NC
31. Para terminar, hablaremos un poco de los funcionarios. ¿En su opinión, en nuestro país hay muchos funcionarios, pocos o un número aceptable?
- Muchos

- b. Pocos
- c. Aceptable
- d. NS/NC

32. ¿Podría usted decirme qué porcentaje cree que representan los funcionarios respecto a todos los trabajadores del país?

- a. (respuesta abierta)
- b. NS/NC

DATOS PERSONALES

Rfª Encuesta

SEXO: Hombre Mujer

FECHA DE NACIMIENTO:

ESTADO CIVIL: Soltero Casado Otros

- NIVEL DE ESTUDIOS: Menos que primarios
- Primarios (Bachiller Elemental, E.G.B.)
- Secundarios (Bachiller Superior B.U.P.)
- Diplomado Universitario (Peritos, Aparejadores, 3 años de Facultad)
- Licenciado Universitario

EMPLEO:

.....

VOTO ELECCIONES GENERALES DEL 82:

- PSOE
- AP
- PCE
- OTROS (Anótese:
- ABSTENCION
- NO CONTESTA

LOS PRESUPUESTOS DEL PRESUPUESTO

Dr. HECTOR RAUL SANDLER
Director del Instituto
de Capacitación Económica

LOS PRESUPUESTOS DEL PRESUPUESTO

INTRODUCCION

Es casi seguro que el sustantivo Presupuesto (al que escribiré en lo sucesivo con mayúscula) deriva del verbo presuponer; o sea de la acción de dar algo por existente a efectos de poder actuar a partir de ese supuesto.

Esta breve incursión etimológica es suficiente para poner de relieve la fuerte convencionalidad que existe en la raíz misma del Presupuesto. Una convencionalidad que —como toda convención— cobra su sentido en medio de un contexto y que puede perderlo totalmente si ese contexto cambia de modo radical. Para decirlo en otras palabras, si bien siempre se considera al Presupuesto como el punto de partida necesario para que el Estado lleve adelante sus comportamientos económicos y financieros, demasiado frecuentemente se olvida que el Presupuesto es lo que es solo a partir de determinados presupuestos que lo preceden y condicionan. Y no menos corrientemente se pasa por alto que al “dar algo por existente” es apartarlo de toda discusión crítica. Este reiterado presuponer algo produce una metafísica tácita; sin duda la peor de las metafísicas. Hay momentos en que toda mejora científica o técnica para mejorar el Presupuesto opera en contra del desarrollo de la economía positiva de la sociedad. En ese caso ha llegado la hora de plantear sin ambages una discusión crítica acerca de los presupuestos en que se funda el Presupuesto rutinariamente redactado.

La importancia del Presupuesto no puede ser ignorada. El actúa como factor organizador del Estado y ordenador (o si prefiere ser más duro: desordenador) de la economía social. Para apreciar la magnitud de este factor basta tener en cuenta que cada año los legisladores aprueban gastos y autorizan al Estado a recaudar fondos nada más ni nada menos que por un valor de casi 25.000 millones de dólares norteamericanos; esto es la mitad de la deuda externa sobre la que tanto ruido se hace en estos días. Semejante “autorización” entraña, en los hechos, otorgar al Estado el poder de privar a la población económicamente activa (la estimamos en 10 millones de personas) de unos 2.500 dólares anuales per cápita; o sea la friolera de 208 dólares mensuales. Si se piensa que el ingreso mínimo oscila alrededor de 100 dólares mensuales para el trabajador asalariado, se puede imaginar que un trabajador produce más o menos por valor de 300 dólares al mes, pero recibe sólo 100, pues 200 se los queda el Estado —a través de sus diferentes manifestaciones administrativas— para afrontar sus gastos. No es extraño entonces que muchos tengamos la sensación de que el pueblo argentino solo trabaja para sostener esa organización. El Presupuesto anual juega un papel clave para mantener al gobierno y al pueblo argentino en tan extraviado camino. Por esto que la discusión que se propone apunta a la raíz misma de nuestros actuales males y de su correcta atención depende el futuro del país.

Para mis análisis he contado, preferentemente, con mi propia experiencia como legislador actuante en la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados de la Nación durante dos momentos tan alejados y distintos como fueron los años 1963 y 1973.

LA METAFISICA TACITA QUE SOSTIENE AL PRESUPUESTO ACTUAL

Desde hace varias décadas el Presupuesto nacional se prepara, redacta y aprueba de conformidad a ciertos conceptos que de darse por sabidos operan como su fundamento metafísico. Los más sobresalientes a mi juicio son los siguientes:

1. El gasto es el dato fundamental a tener en cuenta por los presupuestadores. El gasto aparece como lo dado. Nunca es tratado como una consecuencia ni como el resultado de una acción económica limitada por el ingreso. Ciertamente es que los redactores originarios del Presupuesto (funcionarios del Ejecutivo) tratan de comprimirlo tanto como pueden como así también que sus aprobadores finales (los legisladores) lo retocan aquí y allá. Pero en ambos casos son retoques cosméticos. No afectan a la dimensión originaria del gasto, que viene dado por los hechos, que gobiernan a los hombres, en lugar de ocurrir al revés. Cualquier administración deseable trataría de ajustar los gastos a los recursos de que dispone. Lo contrario ocurre con la administración pública al redactar el Presupuesto. Este hecho catastrófico para las sociedades se ve en la impotencia de los legisladores cuando deben rendirse ante la evidente necesidad del gasto, aunque exceda a los probables recursos. También se aprecia en los no menos angustiantes momentos que pasan los funcionarios del Ejecutivo al preparar el Presupuesto. Pero todos esos malos momentos sólo prueban que el gasto crece por cuenta. Se presenta —para el presupuestador— como un dato que constituye su punto de partida para la programación. A raíz del sistema impositivo que este fenómeno produce, también la empresa privada —finalmente— arranca para su contabilidad pública al revés. En lugar de tomar como dato el ingreso (ganancias reales) fabrica el dato como para que al final... no gane nada. Esto, conocido como contabilidad negra, tiene desastrosos efectos en toda la economía y su posible medición por parte de los expertos.

Las causas por la que el gasto sólo tiende a crecer son muchas y ellas —como en todos los fenómenos sociales— se retroalimentan entre sí. Es imposible, en consecuencia, determinar cual tiene primacía. Hecha esa salvedad cabe citar como muy importantes las siguientes: la ideología nacida a comienzos de siglo, después de la primera guerra mundial, aplicada entre nosotros al alcanzar la mitad de la centuria y aún muy fuerte en amplio sectores, según la cual es muy conveniente a la sociedad que el Estado se ocupe de todo. O al menos se ocupe de lo básico: dirigir la economía. La asunción de la dirección del proceso económico y la acción directa en áreas tales como la energía, el transporte, lleva al Estado a centralizar la organización y a confeccionar un plan anual. Que esto remate, primero en un sobredimensionamiento de la organización estatal y en segundo lugar en un incremento del gasto, no tiene nada de asombroso.

Sin embargo aquella ideología estatizante no hubiera podido desarrollarse sin una base material en la que germinara la semilla. Considerar esta base es más importante que mostrar la presencia de la ideología que, por lo demás, es la más antigua del género humano (egipcios, aztecas, incas, etc.) Revela la existencia de esa base material cierta proclividad en la población argentina a considerar al Estado como un refugio para sobrevivir. En la Argentina el Estado ha sido siempre el "Hospital de los inválidos"; es decir de los que pese a contar con buenas cabezas y mejores brazos, eran —sin embargo— inválidos para autosostenerse. Este fenómeno innegable no puede atribuirse, como suele hacerse, a rasgos del "carácter nacional". Los padres de nuestros primos partieron a igual que los nuestros de una Europa castigada por estragos sociales y políticos hacia distintos lugares de este continente para "hacer la América". Sin negar fuertes rasgos configurativos de un carácter social argentino, me inclino a pensar que ciertas estructuras ordenadoras de los comportamientos sociales pesaron más detalles de nacionalidad, religión o raza. Esta tendencia a buscar refugio en el Estado revela a las claras una temprana ausencia de fuentes de trabajo. Es decir de sobrantes de población en un país que —sin embargo— tenía la mejor tierra y el mejor clima y que —a la fecha— sigue estando vacío. Esta es la incógnita que debe ser cuidadosamente revelada para comprender porqué nació aquella tendencia que sirve aún de sostén al crecimiento desmesurado del Estado.

2. Los ingresos presupuestados (o sea futuros) son la meta principal del Gobierno. En vez de ser los ingresos el freno moderador del gasto, ellos obran como su consecuencia. Son los incentivos para la acción financiera del Gobierno. Tras el ingreso se han ido creando reparticiones especiales (como la DGI) y perfeccionando las técnicas de recaudación. Cada vez que se presenta el Presupuesto para su aprobación, los funcionarios ven en los rostros de los diputados opositores sonrisas maliciosas y miradas de inteligencia, teñidas de cierto escepticismo que parecen decir "Vamos a ver si eres tan listo para recaudar como para hablar". Y lo que acontece después, en la calle, es el resultado de este silencioso desafío. No es el desafío de aquellos diputados opositores sino el desafío de la realidad: los funcionarios han sido retados por el gasto. De manera que hacerse de fondos a como de lugar es el ideal inspirador de esta o aquella ocurrencia impositiva. No faltan funcionarios que sufren la mortificante voz de la conciencia; pero ella suele ser acallada —en el Estado burocrático contemporáneo— con el "sentido del deber". Cada uno tiene su función y la moral pasa por cumplir debidamente con la suya. El sentimiento de obediencia debida cubre con creces cualquier remordimiento que pudieran despertar los estragos que en aras de la recaudación se comete en la economía positiva. Por su parte los contribuyentes —creados como tales por el arbitrio de las leyes impositivas y signados por un cruel destino si llegan a cumplirlas— encuentran en el disimulo, la mentira y la evasión sus más efectivos medios de defensa. La moral social que destila tal estado de cosas —fundada en la hipocresía por una parte y la mentira por la otra— va de contrapelo no sólo con las arengas patrióticas sino con las exigencias de una ciencia, una técnica y una economía modernas fundadas todas en la verdad y honestidad de los comportamientos.

3. Ingresos son billetes. No intento aquí cuestionar la importancia de la moneda sin la cual la economía moderna es imposible. Lo que quiero subrayar es cierta

sustitución real (operante en la cabeza de la gente, incluyendo la especializada en asuntos públicos) y sus perniciosos efectos en la formalización del Presupuesto. Se identifican con gran ligereza dos cosas vinculadas pero radicalmente distintas: la moneda (meros derechos de crédito) con la riqueza (cosas y servicios realmente producidas por el hombre). Apenas se sugiere la presencia de esa confusión un solemne "por supuesto" acalla el intento de toda crítica. "Por supuesto que la moneda y cosas producidas son objetos diferentes, quien no lo sabe... etc.". Sin embargo estos rotundos y reiterados "por supuesto" bloquean las más lúcidas conciencias y les impide trazar —en los hechos— una diferenciación tajante entre los valores de obligación y los valores económicamente reales; y no es poca la diferencia. Hace apenas un año atrás fue violentamente ejecutado el aún imberbe peso argentino que había sustituido al más longevo pesos ley 18188. Era ejecutado para dar paso al austral. Se convendrá en que ninguno de esos cambios alteró para nada el total de los valores económicos reales existentes al momento de la sustitución. El país —como totalidad— no fue ni más ni menos rico, ni más ni menos pobre; mantuvo su stock de valores reales económicos. Pero esto también es verdad; la relación acreedores-deudores cambió de contenido. El mentado desagio es la prueba de ese cambio de la posición del acreedor en relación con la de su deudor, por obra de la sustitución de moneda. La moneda, no está de más recordarlo, es un derecho de crédito que permite adquirir valores económicos reales (Riqueza: cosas y servicios). Si pierde aquel contenido pierde valor adquisitivo; justamente valor para adquirir cosas como mesas, sillas o lecciones de inglés.

Ni el Presupuesto, ni las grandes cuentas nacionales, ni los balances del Banco Central, ni los informes estadísticos, ni las gestiones públicas ante bancos y gobiernos extranjeros, formalizan debidamente, esa tajante diferencia. Más bien ella se va borrando al extremo que de considerar como inversión la repatriación de capitales que son identificados al ingreso de una cierta cantidad de dólares. Una emisión de australes —de acuerdo con esto— está suficientemente cubierta si —para ese fin— ha ingresado una buena cantidad de moneda extranjera que la respalde. Un crédito tomado por el Estado está "sólidamente" respaldado si en su resguardo se han emitido unas lindas tiras de papel llamadas "títulos"; y así podría extenderse. Todo esto constituye un meta lenguaje que oculta —decididamente— que moneda y riqueza con cosas absolutamente diferentes... Este ocultamiento de la realidad es, científicamente, una falsedad. Y sobre falsedades nada sólido puede construirse. Esta identificación de moneda y riqueza opera detrás de ciertos comportamientos recaudadores del Estado. Al amparo de aforismos de dudosa validez (tal como aquel que dice "quien más tiene más impuestos debe pagar"), se enfilan los cañones hacia quienes tienen mayor cantidad de billetes. En principio están los "mejores contribuyentes", o sea los que tienen en sus arcas mucha moneda; si estos no alcanzan, se apuntan los cañones contra quienes guardan la moneda: los bancos. Si estos son insuficientes, hacia el Banco Central como banco de bancos. Y si al fin todo es insuficiente se irá derecho a la fábrica de los billetes: La Casa de la Moneda. Sólo la amenaza de una hiperinflación (repudio colectivo a la moneda) ha hecho recapacitar y evitar que la sangre llegue al río.

4. La tierra es capital. Si de confusiones se trata esta merece los laureles. Ninguno de los primeros economistas clásicos la hubiera padecido. Es difícil atribuir esta decadencia del pensamiento teórico a alguien en particular. ¿Quién fue el responsable que a fines del Siglo XV los hombres sabios de Occidente creyeran que el mundo era chato como un plato, luego que las civilizaciones antiguas habían demostrado su redondez? Parece propio de la condición humana el caer

en raptos de repentina ignorancia, que ciertas verdades consideradas "evidentes por sí mismas" desaparezcan de la vida de la gente más lúcida en una época posterior. Así es como hoy, pocos son los que encuentran diferencias entre la tierra, como naturaleza o espacio dado al hombre para su menester económico, y los bienes producidos por el trabajo aplicado al suelo. Tierra, trabajo y capital son conceptos sintéticos a priori; creaciones intelectuales, elaboradas a partir de los acontecimientos reales de la vida social; pero construidos a fin de solucionar problemas teóricos y prácticos de la vida humana. La producción o riqueza anual es la cantidad de bienes y servicios producidos por el hombre en sociedad mediante la aplicación de sus energías físicas e intelectuales (trabajo) al espacio económico o naturaleza (tierra), razón por la que no hay bien o cosa producida por el hombre que no sea —en última instancia— tierra transformada por el trabajo. En instancias de mayor desarrollo, parte de esa riqueza, apartada y aplicada a la producción de más riqueza (capital), permite que este factor secundario, aumente la capacidad productiva del hombre. Por ello, por capital no debemos entender sino la parte de la riqueza producida por el hombre que no siendo consumida (ahorrada) es aplicada a la producción de nuevos bienes y servicios.

Ni el presupuesto ni los Códigos de fondo, ni las leyes impositivas, ni los tratamientos que se aplican a la actividad económica, muestran esa clara y profícua distinción. Un velo se ha tenido sobre ese modo de describir la economía y una nociva identificación se ha producido; se han equiparado la tierra y el capital, como hace mil años atrás los romanos equiparaban trabajo con capital (se tenía más capital cuando más esclavos se poseían). Esta es la razón por la que hay unanimidad de pareceres —en todos los sectores— de que nuestro problema es la falta de capital. Estadistas y contribuyentes creen a pie juntillas que faltan fuentes de trabajo porque no tenemos capital suficiente. En medio de un país de tierra magnífica, virtualmente vacío, gente de condiciones excepcionales sufre por su postrada condición... por falta de capital. Cuando tiene todo a sus pies para crear cuanto capital le fuere menester. Hay poblaciones, en otros extremos del planeta, que sufre por falta de proteínas, a la vista de las vacas estimadas como sagradas; es decir invisibles económicamente.

5. Salarios y beneficios son las únicas recompensas. Es casi innecesario explicar que produzca una confusión entre el factor básico de la producción (la tierra) y el factor auxiliar del trabajo (el capital), la distribución será conceptualizada pagando el costo de ese error. En efecto, hay una consecuente confusión: se piensa que el producto de la producción (la riqueza) se debe distribuir entre trabajadores y capitalistas. Desde los más conocidos tratados de economía hasta las canciones políticas más populares; desde los más acreditados profesores hasta los más progresistas políticos, la idea es que la lucha social está planteada entre el capital y el trabajo. Ni una palabra —operativa en los hechos— respecto a la suerte de la parte que en la producción le corresponde al factor básico, la tierra. Sobre la base de estas confusiones no es asombroso que tampoco se pueda plantear con nitidez la diferencia que existe entre los derechos de propiedad según su contenido. Los juristas, pese a un claro conocimiento del derecho romano y el derecho civil de origen napoleónico, no perciben esa diferenciación; basta con dar un vistazo a las clasificaciones que hacen de las cosas muebles e inmuebles para comprobar que —desde el punto de vista de la realidad económica— sus creaciones dogmáticas jurídicas no hacen más que consolidar aquellas confusiones iniciales. Ni en la ciencia jurídica ni en la economía aparecen como bienes susceptibles de ser objeto de distinto derecho de propiedad la tierra por una parte y la renta fundiaria por la

otra. Ambas se confunden en un concepto más amplio llamado beneficio o interés.

Dado este estado de cosas —que operan como presupuestos del Presupuesto— no debe extrañarnos que ni en este documento ni en las leyes impositivas que diagraman las fuentes de recursos se distinga entre salarios del trabajo, beneficio de la inversión de capital y renta fundiaria del suelo, no como cantidades de billetes sino como alícuotas partes de la riqueza producida en el año. Esta confusión borra todo límite racional entre lo que debe ser el recurso del Estado y la riqueza de los particulares (trabajadores e inversores). Con lo cual queda abierto el paso a la exacción destructiva del orden económico, sin más cortapisas que la arbitrariedad del poder o la latente insurrección de los explotados.

6. **EL hecho imponible puede diseñarse arbitrariamente.** Un vistazo al maremagnum de las leyes impositivas vigentes basta para advertir a que extremos domina la arbitrariedad y el oportunismo en ellas. El diseño del supuesto jurídico —del que surgen las obligaciones fiscales— llamado “hecho imponible” es totalmente caprichoso. Tras identificar la tierra con capital, renta fundiaria con beneficios y moneda con bienes económicos reales, se traza un diseño lógicamente construido. Si para el presupuestador no hay más que dos factores (capital y trabajo) ni más que dos partes a distribuir (salarios y beneficios) ¿de dónde va a sacar los impuestos sino de comportamientos como el trabajo, la inversión o el consumo? Ciertamente que desde esta perspectiva toda valoración de la capacidad impositiva tiene que ser “interesada”; expresará, al fin, el triunfo de un poder sobre el otro. Para muestra basta un botón: examínese las nuevas disposiciones del impuesto al Patrimonio y se verá de que artimañas se ha valido el legislador para hacerle pagar al contribuyente “a como de lugar” ese impuesto. Se llega hasta crear la presunción *jure et de jure* sobre cuál es su mobiliario. El contribuyente tiene en todo caso un 10% del total de su patrimonio como muebles. ¿Qué otra escapatoria puede tener un contribuyente, así “cazado”, que el de inventar que ese porcentaje es “justo” lo que adeuda, quedando así empatados 0 a 0? Un juego de pillos desatado por un Estado inspirado en hacerse de recursos mediante una ley que no considera para nada ni los datos de la realidad económica ni los valores que toda norma debe respetar. Solo el criterio de oportunidad (sacar dinero) inspira a estas leyes. El efecto de este diseño es que en la Argentina todo aquel que trabaja, invierte o consume está castigado en proporción directa a lo trabajado, invertido o consumido. Nunca se ha visto sistema económicamente más irracional: castiga a la producción de riqueza y premia a la vagancia y la molicie.

En nuestro sistema impositivo no se pueden hallar normas que, en forma simultánea, sean de beneficio para el recaudador y para todos los contribuyentes. La atmósfera que exhalan las normas impositivas es la del sacrificio: algún mal alguien debe padecer para que los demás se beneficien. Cuando se impone esta atmósfera (que no es justamente la del bien común), no es asombroso que cada uno trate de escapar del altar y no pocos los que pujan para que el sacrificio sea soportado por los otros. La moral del egoísmo y la irresponsabilidad envenena la estructura jurídica y social.

7. **Es conveniente al país una postura mercantilista.** Resulta en cierto grado conmovedor (y no menos deprimente) observar el alto grado de semejanza que existe entre los argumentos de nuestros actuales pensadores sociales y los mercantilistas del siglo XVI. Podría intentar justificarse esa repetición histórica sosteniendo que así como los mercantilistas pensaban lo que pensaban porque deseaban

establecer el Estado-nación (en los albores del siglo XVI europeo), nuestros neomercantilistas repiten "naturalmente" los mismos argumentos porque la Argentina está aún en un proceso de consolidación del Estado nacional. Sin embargo los hechos de la Historia harían dudosa una defensa de ese tipo (que es bastante común), toda vez que no fueron justamente los Estados guiados por la filosofía mercantilista los que llegaron a ser verdaderas potencias rectoras, sino aquellos que por una u otra razón se inspiraron en los principios opuestos, o sea en el libre cambio. En cuanto a nuestra propia historia nacional, tanto la emergencia del Estado nacional argentino en 1810, como nuestro desarrollo como nación con nítidos perfiles propios, se hizo bajo la guía e inspiración del libre comercio y perdimos mucho de nuestra relevancia mundial cada vez que por una u otra razón prevalecieron los prejuicios del mercantilismo. La explicación está a nuestro juicio, en que ni hubo ni hay realmente algo que merece ser llamada filosofía mercantilista, a diferencia de lo que fundamenta el libre cambio que sí fue, efectivamente, un genuino pensamiento filosófico. Lo que se conoce como mercantilismo fue, más bien, la pura ideología de los intereses creados en el interior de algunos Estados. Y esto también pasa entre nosotros en la actualidad. Las voces que se lavantan aquí y allá sosteniendo postulados parciales perfectamente identificables como una "postura mercantilista" no son expresión de un pensamiento vigoroso lógicamente estructurado y apoyado por los hechos, sino el cántico de sirenas de los intereses creados. En otras palabras: si bien no hay una filosofía mercantilista como sistema de pensamiento capaz de servir de apoyo a la creación de un orden social, si hay —de hecho— sociedades mercantilistas; esto es sembradas de intereses creados, privilegios internos, monopolios nacionales que hacen su agosto a costa de los demás habitantes que viven de su trabajo. Que la exportación es mejor que la importación; que debemos venderle a todo el mundo y no comprar a nadie; que la industria es mejor base que el agro (o viceversa); que los aranceles son la mejor protección de la economía nacional; que el dinero es el bien más apetecible, etc. es parte del decálogo mercantilista que acaba, indefectiblemente, exigiendo un Estado-árbitro, que si bien no logra un orden de paz evita, al menos, el caos que generan los intereses encontrados, sin arte ni parte para los hombres que viven de su trabajo. Sea como fuere, la existencia de esta ideología, hoy por hoy dominante en vastos sectores de intereses, pone en evidencia que la Argentina es una sociedad tipo mercantilista. Entre estos intereses y la ideología que destilan se produce una magnífica alianza que opera sobre los redactores del Presupuesto. Intereses de sector, pertrechados en aquella ideología, fomentan el desarrollo de un Estado omnipotente para el que ningún recurso financiero es suficiente, porque además de solventar los gastos que genera ese Estado es convertido en el comprador obligado de los bienes y servicios que aquellos intereses fabrican, sin mencionar los subsidios que generalmente otorga para que esas mismas empresas, poco eficientes, se sostengan. Erogaciones que —sin duda— sólo podrán ser realizadas si, previamente, es extraída la riqueza necesaria de los bolsillos de quienes trabajan. Esta ideología neomercantilista colorea todo el ambiente nacional y ello se aprecia en la organización del Estado a través del Presupuesto nacional.

Los siete errores capitales enumerados operan como presupuestos del Presupuesto y constituyen el más serio obstáculo para una Argentina democrática, socialmente justa y económicamente fuerte

La ruda metafísica que hemos expuesto analizando tanto el Presupuesto

anual como el contexto del que emerge, configura un conjunto de IDEAS REC-TORAS de la cual devienen reglas menores y exigencias, que al satisfacerlas, llevan inexorablemente a la configuración de un Estado nacional y una economía positiva muy especiales. El orden de comportamiento y de instituciones económicas que lo articulan, es de tal clase que impide la consolidación del orden político democrático, un orden social justo y un orden económico realmente económico. Sin entrar en detalles, el orden político argentino tiende más a la democracia de masas que a la representativa; más a la consolidación de oligarquías políticas y de intereses que a una efectiva socialización de los individuos y grupos menores; más a la generación de vastas muchedumbres solitarias que a grupos menores socios de una sociedad global; más a multitud de hombres-masa que a la presencia de ciudadanos libres; más al centralismo del Ejecutivo que a una fecunda división de poderes. En tal orden político la idea de libertad efectiva, como autodeterminación de cada uno, desaparece y es sustituido por el espíritu gregario y las formas autoritarias.

El municipio ha perdido categoría política y el federalismo —luego de más de un siglo de acabadas las guerras civiles— tiene menor peso que en los albores de la organización nacional. Es una estructura política predominantemente metropolitana, centralista y unitaria que paulatinamente se enajena de la sociedad civil, más semejante a las ciudades estados antiguas que al modelo postulado por la Constitución Nacional. Con tal estructura política la democracia es tan endeble que el más mínimo vendaval la derriba. No se deben buscar las causas de esta estructura política en el puro orden político; ellas están más bien en las estructuras ordenadoras del comportamiento económico. Una población francamente escasa, que debe soportar los costos de un gran Estado, apretujada sobre algunas urbes principales, y particularmente sobre el puerto de Buenos Aires, es la expresión social de un orden económico fundado en la propiedad privada de la tierra (lo cual no es particularmente malo) y —en lo que es sí decididamente malo— en la apropiación privada de la renta fundiaria. Este orden económico priva de una vez y para siempre al Estado del genuino recurso público. Mientras este desvío del destino de la riqueza colectiva (renta fundiaria) subsista, la población se verá acosada por la escasez creciente de tierra, falta de fuentes de trabajo y mayores impuestos. Exacciones que depredan aún más el magro poder adquisitivo de los particulares e impulsan a mayor cantidad de personas a refugiarse en el Estado para sobrevivir o a emigrar. La falta de tierra económicamente disponible (barata) lleva a atacar el nervio de la sociedad: la capacidad de trabajar, producir y consumir. Este sistema es el responsable casi directo de las dictaduras políticas y las etapas de terror que hemos padecido.

En relación a los recursos del Estado —vale la pena detenerse en esto— estamos reiterando las prácticas de los Estados de la antigüedad. Sabemos que nunca hubo Estado sin hacienda como también que los primeros príncipes —conscientes de ello— no trepidaron en hacerse de fondos a cualquier precio, desde la venta de esclavos hasta los tributos impuestos a los vencidos. Justamente las palabras tributos, impuestos, etc. guardan el vestigio de ese infame origen.

El desarrollo de la civilización en los distintos ámbitos de la vida, la humanización de los procedimientos, el crecimiento tecnológico, entre otros fenómenos, emergen como vallas frente a aquellas brutales prácticas. La consecuencia es que los Estados se han ido inclinando cada vez más hacia los impuestos indirectos, hacia los impuestos al consumo y —hasta donde pueden— hacia la falsificación económica de la moneda. Los efectos principales son los mismos que en la antigüedad; pero con esos procedimientos suavizados el “crimen impositivo” se burocratiza tan cuidadosamente que no hay responsable por su cometimiento.

Sin embargo nuevos obstáculos se alzan frente a esta exacción suave: la depresión económica de los individuos deviene en la impotencia económica de la sociedad y, consecuentemente, en miserabilidad del Estado, que acaba por ser un consuetudinario deudor interno y externo. Toda idea de auténtica soberanía interna (fundada en la autoridad y no en la fuerza) y de soberanía externa (fundada en el poder económico y en el desarrollo espiritual y no en las armas) desaparece. El país queda sometido a un trágico destino. Pero no es así. Lo único cierto es que sobre aquella metafísica se monta anualmente el Presupuesto que consolida un Estado que angosta la vida de los hombres y de la sociedad. De ahí que un cambio en el Presupuesto sea vital para un cambio de la vida argentina. Pero este cambio —mal presentado por algunos como privatizaciones a todo trance, como si la actividad privada viviera en un mundo maravilloso— no es posible si aquella metafísica no es, conciente y voluntariamente, sustituida por nuevos principios ordenadores de la sociedad. Tengo la impresión que hemos llegado a una etapa pre-constituyente. Y desde este punto de vista en esa discusión de principios se juega el destino del país.

Por esta razón me atrevo a presentar los principios que debieron orientarnos en la constitución de un orden económico que sirva de base material a la democracia de hombres libres que todos deseamos.

NUEVOS PRINCIPIOS ORDENADORES DE LA ECONOMIA Y EL ESTADO

Nos limitaremos a exponer aquellos que afectan directamente al Presupuesto. Dado el carácter estructural que tienen los principios ordenadores —sea cual fuere el tipo al que pertenezcan— aunque sólo citemos parte de ellos pueden fácilmente describirse los restantes. Los nuestros han sido elegidos tomando como idea rectora la libertad. Se parte del supuesto que el hombre no puede llevar adelante la tarea histórica de humanizarse si no mantiene en vigencia la libertad, como fundamento y meta de la vida humana. Consecuencia de esta idea es que cada uno de los órdenes específicos en que la sociedad se vertebra debe estructurarse manteniendo un elevado cupo de libertad. Tanto el orden político como el jurídico, el orden moral, el orden estatal, el orden religioso, el orden científico, el orden estético, y su base material, el orden económico, deben permitir la consecución de la libertad humana. Nuestra experiencia histórica es muy rica para acreditar que elevados niveles de libertad permiten alcanzar un alto grado de desarrollo para todos los miembros de la sociedad, como así también permite observar que el decaimiento de la libertad de los individuos va de la mano y en proporción directa a la caducidad de las libertades políticas y económicas. Este fallo, con efectos tan tremendos en todo nuestro orden de vida, se ha debido a varias causas; pero en el transformando de todas ellas se encuentra el error fundamental de haber posibilitado la apropiación particular de la renta fundiaria.

A partir de ese error fundamental y queriendo combatir sus perniciosos efectos se fueron tomando medidas cada vez más perturbadoras. Los nuevos principios rectores están destinados —principalmente— a evitar este error fundamental y a dejar sin efecto todos los parches aplicados por su causa y que han enmarañado la vida social e individual de los argentinos poniéndonos en un callejón sin salida.

Los principios que proponemos son los siguientes a saber:

I. Debe distinguirse conceptual y normativamente entre los tres factores de producción de riqueza: la Tierra (como factor básico), el Trabajo (como factor activo) y el Capital (como factor auxiliar del Trabajo).

II. Debe distinguirse conceptual y normativamente las tres partes en que se distribuye la producción de riqueza: Primero, la parte que recibe el titular de la tierra llamada **renta fundiaria**. Esta parte anual es el fondo económico para sostén del Estado. La renta fundiaria es el porcentaje anualmente calculado y recaudado sobre el valor real del suelo, según las leyes de la oferta y demanda *sin distinguir* entre tierras rurales y urbanas, ni considerar las mejoras puestas sobre el predio. Este porcentaje es semejante a un imaginario alquiler que la sociedad argentina cobra a cada tenedor del territorio nacional por el solo hecho de ocuparlo. Su recaudación no entraña ningún impuesto; sólo es la recolección de la parte que el corresponde a la sociedad como titular del suelo patrio y se percibe en ejercicio de la soberanía económica en el ámbito interno. Dada su mensurabilidad casi perfecta importa el ingreso económico del Estado (nacional, provincial y municipal) limitante de los gastos. El ingreso pasa a ser dato y el gasto mera consecuencia.

En segundo lugar están los salarios, como parte de la riqueza producida, a favor de los trabajadores y finalmente los **beneficios** que son la parte que le corresponde a los que realizan inversiones de capital incrementando la riqueza total.

III. Debe distinguirse conceptual y normativamente entre la **moneda** como título de crédito de los miembros de la sociedad para hacerse de los bienes y servicios que se producen en ella y los bienes y servicios adquiribles por esa moneda. En este sentido es función principal del Estado no incurrir en acciones propias (ni permitir las por parte de los particulares) que, con cualquier intención, alteren el valor adquisitivo de la moneda. Los déficit presupuestarios y el uso del crédito (por parte de entidades estatales o particulares) debe ser cuidadosamente observado y limitado para evitar la generación de "falsos créditos". Es decir títulos que dan derecho a adquirir bienes que no se han producido ni producirán en el circuito de la producción. Esta tolerancia por los falsos créditos lleva a la inflación general de precios y —a la larga o a la corta— a la ruina del sistema de precios como indicativos de la escasez de bienes y servicios y a la transformación del orden económico de mercado por otro sometido a los dictados de poderes económicos o políticos centrales (desde los monopolios particulares al propio Estado).

IV. Debe entenderse que el ingreso es el dato que tiene por delante la administración pública y la empresa privada. A partir de este dato, **economizar** supone una reducción del gasto. Lo que implica una más efectiva y menos costosa forma de desempeñarlo. Es decir aplicación del principio económico rector: mayor resultado con menor costo. La tierra barata, la moneda estable y la libre concurrencia obligan a ajustar —con mayor inteligencia— el gasto a los ingresos limitados.

V. Debe distinguirse el impuesto como aportación forzosa de la recaudación de la renta fundiaria. Dada la naturaleza siempre forzosa del impuesto, su aprobación ha sido constitucionalmente encargada a los representantes del pueblo: los diputados. De hecho esa salvaguarda (dado el error fundamental que proponemos enmendar) ha sido inútil. La experiencia aconseja una modificación para la proyección y aprobación de los gastos que reclamen impuestos: a) Que los proyectos de gastos sean aprobados por los representantes legislativos, b) Pero en cambio los aportes económicos impuestos deben ser aprobados mediante votación expresa por los ciudadanos. Así cada uno sabrá cuánto le cuesta anualmente el gasto propuesto por los legisladores.

VI. Debe considerarse que dado el distinto carácter que tiene la recaudación de la renta fundiaria y el cobro impositivo, allá donde se aplique la primera deben cesar los segundos. De lo contrario se produciría un grave desorden económico y social.

VII. Debe distinguirse el orden económico coordinado por el mercado de los que son generalmente dirigidos por una dirección central. sólo en el ámbito del primero se puede lograr un máximo de libertad individual de toda clase, en especial la económica, fundamento de un orden social justo, una economía social potente y una democracia política al servicio de los trabajadores. En los segundos no hay espacio suficiente para la libertad económica y como resultado para ninguna libertad sustancial. La injusticia social es tapada con formas políticas autoritarias. Pero un orden económico coordinado por el mercado solo puede subsistir en la medida que el Estado (además de abstenerse a asumir la dirección del comportamiento económico) asuma, firmemente, una acción pública contra toda forma de monopolios, oligopolios y privilegios que impiden que cada uno sea dueño pleno del producto de su trabajo e inversión.

VIII. Un país cuya tierra es barata, en el que la inversión y el trabajo y el consumo no pagan impuestos, en el que el Estado se mantiene y realiza las acciones que le son propias a través de la recolección de la renta fundiaria, cuyas economías internas se articulan mediante la coordinación del mercado, que opera mediante un sistema de precios que indican exactamente el grado de escasez de cada bien o servicio (no habiendo así desperdicios), se convierte en muy poco tiempo en un efectivo polo de desarrollo económico, social y cultural con crecimiento autosostenido. Se integrará, rápidamente, a las grandes economías mundiales debiendo abolir las barreras que perturban la importación y exportación.

Estos son, por el momento, los ocho principios rectores que habrán de sustituir a la implícita metafísica actual, si se quiere —realmente— hacer del Presupuesto una clave para el desarrollo nacional.

**ASPECTOS TECNICO POLITICOS
DEL PRESUPUESTO (*)**

**Ensayo de sistematización de la colaboración
entre los Poderes de Gobierno**

Dr. Carlos E. Delpiazzo ()**

SUMARIO:

I. INTRODUCCION. Necesidad de un enfoque técnico de los distintos aspectos involucrados. II) MARCO HISTORICO. Del presupuesto tradicional al actual. III. MARCO INSTITUCIONAL. El fortalecimiento de los poderes de dirección del Poder Ejecutivo y el papel del Parlamento como representante de la voluntad popular. IV. MARCO JURIDICO. Especialidad formal y sustancial de las leyes presupuestales. V. MARCO TEORICO. Los principios de la Teoría de la Organización. El sistema orgánico acentralizado. VI. MARCO POLITICO. La colaboración en el campo de las opciones políticas. VII. CONCLUSIONES.

(*) Ponencia presentada al Seminario Interamericano e Ibérico de Presupuesto Público (Buenos Aires, 30 de junio a 4 julio de 1986).

(**) Profesor de Derecho Administrativo en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de la República (Montevideo-Uruguay), Miembro Fundador de la Asociación Uruguaya de Contabilidad y Presupuesto Público (ASUCYP), ex Director del Departamento de Asesoría Jurídica y actual Director de la Unidad de Recopilación de Normas e Informática Jurídica de la Contaduría General de la Nación.

I. INTRODUCCION

La aprobación en nuestro país de la Ley de Presupuesto Nacional de Sueldos, Gastos e Inversiones para el actual período de Gobierno¹ ha puesto de manifiesto una vez más la necesaria colaboración que debe existir entre los tres clásicos Poderes, y particularmente entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, para alcanzar la sanción de un Presupuesto eficaz para el desarrollo de las actividades programadas y el logro de los fines previstos.

Dicha colaboración se concreta habitualmente en esfuerzos individuales de administradores y parlamentarios —fundamentalmente en la etapa de discusión legislativa del proyecto presupuestal en las Comisiones camerales— pero se carece de un enfoque técnico que permita encuadrarlos en un planteo global.

Por tal razón, nos ha parecido conveniente intentar un ensayo de sistematización a la luz de la experiencia vivida en la reciente instancia presupuestal y teniendo en cuenta los marcos histórico, institucional, jurídico, teórico y político que encuadran al Presupuesto Nacional. Lo haremos particularizando el análisis del caso uruguayo, sin perjuicio del alcance general de las premisas y conclusiones que habremos de postular.

II. MARCO HISTORICO

La evolución de las ideas acerca del papel del Estado en la actividad económica, cualquiera sea el sistema de gobierno, ha traído aparejada profundas transformaciones en la concepción del presupuesto. El tránsito del Estado liberal clásico (meramente ordenador y abstencionista) al Estado social de Derecho intervencionista y conformador del orden económico y social² produjo una “profunda crisis”³ de la noción clásica del presupuesto, abriendo camino a nuevas ideas según las cuales la acción estatal debe cumplirse de acuerdo a un plan, del cual es manifestación esencial el presupuesto, cuya caracterización tradicional se amplía en el tiempo (presupuesto plurianual o cíclico) y en el espacio (presupuesto económico)⁴.

1. Ley N° 15.809 del 8 de abril de 1986, publicada en el Diario Oficial N° 22.141 del lunes 21 de abril de 1986.
2. Héctor BARBE PEREZ — “Adecuación de la administración conformadora del orden económico y social a las exigencias del Estado de Derecho”, en “Perspectivas del Derecho Público en la Segunda Mitad del Siglo XX” (Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1969), tomo V, pág. 21 y sigtes.; Ernest FORSTHOFF — “Tratado de Derecho Administrativo” (Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958), pág. 14 y sigtes.; y Agustín A. GORDILLO — “Tratado de Derecho Administrativo” (Macchi, Buenos Aires, 1974), tomo I, Pág. II - 10 y sigtes.
3. Edward LAFERRIERE y Marcel WALINE - “Traité élémentaire de science et de législation financières” (Libr. Générale, París, 1952), pág. 24.
4. Héctor B. VILLEGAS — “Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario” (Depalma, Buenos Aires, 1974), págs. 369 y 370.

En nuestro país, a través de las sucesivas reformas constitucionales, se advierte un progresivo desarrollo en la regulación de la materia presupuestal⁵ que alcanza su punto culminante con la consagración del presupuesto por programa en la Carta de 1967⁶.

A través de ese proceso histórico, es posible detectar diferencias sensibles en lo que viene que ver con el papel que juegan el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. En tal sentido, contraponiendo conceptualmente los presupuestos tradicional y por programa, puede señalarse el siguiente esquema de relaciones entre ambos Poderes :

a) Mientras que en el presupuesto tradicional (expresión de sueldos y gastos asignados a los diversos servicios) el detallismo de lo propuesto por el Poder Ejecutivo lleva a la consideración legislativa de lo singular, con el presupuesto por programa ambos Poderes asumen una función más orgánica, coparticipando en la selección de opciones, marcando objetivos y fijando metas.

b) En tanto que en el presupuesto tradicional se advierte un mayor contralor previo del Parlamento sobre los gastos que el Poder Ejecutivo realizará, en el presupuesto programático la decisión parlamentaria recae sobre objetivos y metas, lo que se traduce en una intensificación del contralor posterior de los gastos realizados por la Administración.

c) Como consecuencia de lo anterior, en el presupuesto por programa el Poder Ejecutivo ve incrementada su responsabilidad en la ejecución del gasto, a diferencia de lo que ocurría bajo el sistema tradicional, en que gozaba de amplia libertad tras la aprobación parlamentaria.

III. MARCO INSTITUCIONAL

Nuestra Constitución vigente concibió y diseñó un Poder Ejecutivo conductor y orientador político, especialmente en materia económico-financiera⁸. Tal solución coincide con la experiencia general del Derecho comparado de los países democráticos de Occidente, donde se observa el creciente fortalecimiento de los poderes de dirección política y económica a cargo del Poder Ejecutivo, para cumplir los vastos y complejos planes de gobierno, que en nuestra época se cumplen legislando y no sólo ejecutando leyes, de acuerdo con el incremento constante de los cometidos estatales en los más variados aspectos de la vida colectiva⁹.

5. Carlos E. DELPIAZZO — "La unidad de caja en la gestión financiera del Estado", en la Justicia Uruguaya, tomo LXXXI, sección Doctrina, pág. 35 y sigtes.
6. Héctor BARBE PEREZ — "Aspectos administrativos en la reforma constitucional uruguaya" (C.E.N., Montevideo, 1967) pág. 15 y sigtes.
7. José TORRES HERMIDA — "Presupuesto por Programa" (Amalio M. Fernández, Montevideo, 1978), pág. 83 y sigtes.
8. Juan Pablo CAJARVILLE PELUFFO — "El Poder Ejecutivo como conductor de políticas sectoriales", en "Estudios de Derecho Administrativo, Publicación en homenaje al centenario de la Cátedra de Derecho Administrativo" (Universidad de la República Montevideo, 1979), tomo II, pág. 72 y sigtes.
9. Humto Ramón REAL — "Primeras perspectivas de la Constitución uruguaya de 1967", en "Perspectivas..." cit., tomo III, pág. 199.

Pero si bien las políticas presupuestarias contemporáneas muestran modificaciones institucionales y técnicas que subrayan la prevalencia de la Administración en la estructura y funcionamiento del Estado¹⁰ ello no significa desconocer como un punto fundamental y cumbre del proceso político de la democracia la aprobación del presupuesto por el Poder Legislativo a través de una ley con eficacia obligatoria para los distintos órganos a los que corresponde su ejecución¹¹.

Por eso no compartimos la afirmación lisa y llana de que el fortalecimiento de los mecanismos de decisión administrativa conlleva necesariamente un debilitamiento del papel tradicional del Parlamento¹².

Que las características estructurales del Poder Legislativo, la forma de producirse sus deliberaciones, la preparación de sus componentes y el propio sistema electoral sobre bases geográficas y de partidos políticos hagan poco flexible su actuación en materias técnicas, no significa que deba descartarse la búsqueda de mecanismos que permitan armonizar las exigencias de representatividad, propias del Estado occidental, con los imperativos de eficacia en las áreas económica y financiera.

A nuestro juicio, Poder Legislativo y Poder Ejecutivo deben complementarse en las diversas etapas del procedimiento presupuestario, tomando en cada uno las decisiones que le competen. Así, el Poder Ejecutivo ejercitará su iniciativa para proponer el proyecto que contemple las opciones y prioridades que desea adoptar, definiendo luego el Poder Legislativo, representando la voluntad popular, los lineamientos generales de las acciones a seguir. De este modo, es posible articular formas de colaboración que, por ejemplo, permitan al Parlamento contar con el concurso de técnicos en las distintas áreas que colaboren con los legisladores que actúan en las respectivas Comisiones especializadas.

Por otra parte, pensamos que esa complementación entre ambos Poderes de Gobierno, extensiva a los demás órganos con iniciativa presupuestal, está pautada por textos positivos y es susceptible de ser desarrollada bajo un enfoque sistémico. Dedicaremos los párrafos siguientes a demostrarlo.

IV. MARCO JURIDICO

En su Sección XIV, la Constitución de la República innovó respecto a sus textos precedentes, consagrando la "especialidad formal"¹³ de las leyes de presupuesto, que tienen modalidades especiales de procedimiento para su elaboración y para su modificación o abrogación, que difieren del procedimiento ordinario de elaboración de las leyes establecido en la Sección VII. de la Carta:

10. Albert PARISIS — "Les politiques budgetaires d'au joud'hui", en "Perspectivas..." cit., tomo III, pág. 1011 y sigtes.
11. Dino JARACH — "Finanzas Públicas" (Cangallo, Buenos Aires, 1978), págs. 83 y 84.
12. José Roberto DROMI — "Derecho Administrativo Económico" (Astrea, Buenos Aires, 1977), tomo I, pág. 22.
13. Horacio CASINELLI MUÑOZ — Opinión consultiva publicada en Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración, tomo 66, págs. 35 y 36.

a) Su iniciativa pertenece al Poder Ejecutivo (artículo 214), el cual debe cursar además los proyectos formulados para los Incisos comprendidos en el artículo 220, por la Suprema Corte de Justicia, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, la Corte Electoral, el Tribunal de Cuentas y los Consejos Directivos o Directorios de cada Ente Autónomo o Servicio Descentralizado no industrial ni comercial.

b) El Poder Ejecutivo debe recabar el asesoramiento de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto —creada por el artículo 230 de la propia Constitución.

c) Dicha iniciativa tiene que ser adoptada en Consejo de Ministros (artículos 160 y 168, ord. 19).

d) Sólo puede cursarse en oportunidades especiales (artículos 214 y 219).

e) Debe elevarse en forma comparativa con el presupuesto anterior, que sigue vigente hasta la aprobación del nuevo (artículos 216, inciso 3° y 228, inciso 2°).

f) El Poder Legislativo tiene términos perentorios para su consideración, cuyo vencimiento produce el rechazo ficto del proyecto (artículos 217 y 218).

g) No pueden ser declaradas de urgente consideración al amparo de lo establecido en el artículo 168 ord. 7.¹⁵

h) No pueden ser sancionadas en el año preelectoral (artículo 229).

i) No son susceptibles del recurso de referéndum (artículo 79, inciso 2°).

Tales características formales de las leyes presupuestales están constitucionalmente establecidas en correspondencia de su “especialidad sustancial”, consistente en un contenido específicamente determinado en el artículo 214, que define la materia presupuestal¹⁶ a través de los cuatro apartados que componen su inciso 2° a saber:

a) Gastos corrientes e inversiones del Estado distribuidos en cada inciso por programa.

b) Escalafones y sueldos de los funcionarios distribuidos en cada inciso por programa.

c) Recursos y estimación de su producido; y

d) normas de interpretación y ejecución del presupuesto.

En cuanto al contenido del pronunciamiento del Poder Legislativo sobre el proyecto remitido por el Poder Ejecutivo, el artículo 215 dispone que “se pronunciará exclusivamente sobre montos globales por inciso, programas, objetivos de los mismos, escalafones y número de funcionarios y recursos; no pudiendo efectuar modificaciones que signifiquen mayores gastos que los propuestos”. Tal redacción ha planteado dudas interpretativas entre quienes postulan la primacía del artículo 214 y quienes sostienen la prevalencia de la norma transcrita¹⁷.

14. Milton RUIBAL, Elbio LOPEZ y Saúl BURSZTYN — “Oficina de Planeamiento y Presupuesto” (Amalio M. Fernández, Montevideo, 1972), pág. 49 y sigtes.; y José Luis BRUNO — “Organismos de Planificación: Comisión Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) y Oficina de Planeamiento y Presupuesto”, en Estudios sobre la Reforma Constitucional (Cuaderno de la Facultad de Derecho N° 19, Montevideo, 1967), pág. 213 y sigtes.
15. Alberto Ramón LEAL — “Las leyes de urgente consideración”, en “Estudios..” cit., págs. 47 y 48.
16. Justino JIMENEZ DE ARECHAGA — Consulta publicada en Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración, tomo 66, pág. 32.
17. Ver más ampliamente: Horacio CASSINELLI MUÑOZ — “Derecho Público” (C.E.C.A., Montevideo, 1971), tomo II, pág. 255 y sigtes., y José TORRES HERMIDA — ob. cit., pág. 151 y sigtes.

V. MARCO TEORICO

De lo expuesto precedentemente, se desprende que las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en torno a la aprobación del Presupuesto Nacional obedecen a un orden, que se traduce en una unidad resultante de la distribución, coordinación y atribución de esferas de acción¹⁸. Por eso, pensamos que su estudio puede ser válidamente encarado desde el punto de vista de la Teoría de la Organización, dado que, en última instancia, organizar es ordenar.

Si bien el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo conforman sistemas orgánicos distintos, es posible considerarlos como integrantes de una articulación más compleja, que comprenda a ambos, tal como ocurre en las "figuras de equiordenación"¹⁹ o, más específicamente, en la "acentralización" o sistema orgánico acentralizado²⁰.

Doctrinariamente, se han distinguido tres tipos de sistemas orgánicos que determinan la estructura integral del Estado y regulan su funcionamiento: la centralización, la descentralización y la acentralización. Cada uno está determinado por las ideas de centro y de relación, que constituyen sus elementos específicos²¹.

a) En la centralización hay un centro único y permanente, siendo la jerarquía²² la relación que vincula a ese centro con los restantes componentes del sistema.

b) En la descentralización hay un centro primario y otro secundario, ambos permanentes, y la relación específica está constituida por el control²³.

c) En la acentralización, en vez de centros permanentes, hay centros variables, de carácter transitorio. A su vez, la relación característica es de primacía institucional o jurídica y, en algunos casos, política²⁴.

Quiere decir que en la acentralización, ninguno de los componentes —en el caso, ambos Poderes de Gobierno— puede presidir la actividad de manera permanente o ejercer facultades que alteren su situación de igualdad o equivalencia institucional. Lo que ocurre es que, en consideración a las soluciones constitucionales referidas antes, la iniciativa o la decisión se desplazan de uno a otro, colocándolos sucesivamente en situación de primacía.

Así, según vimos, la iniciativa presupuestal compete al Poder Ejecutivo, actuando en Consejo de Ministros, lo que le da una posición transitoria de primacía

18. Héctor FRUGONE SCHIAVONE — "Consideraciones generales sobre la Ciencia de la Organización y algunas de las teorías actuales", en "Estudios de Derecho Administrativo. Publicación en homenaje..." cit., Tomo II, págs. 186 a 188.

19. Massimo Severo GIANNINI — "Lezioni di Diritto Amministrativo" (Giuffrè, Milano, 1950), Vol. I, pág. 194.

20. Aparicio MENDEZ — "Sistemas orgánicos" (Amalio M. Fernández, Montevideo, 1973), tomo I, págs. 28 y 29.

21. Aparicio MENDEZ — "Sistemas..." cit., págs. 26, 58 y sigtes.

22. Véase ampliamente: Aparicio MENDEZ — "La jerarquía" (Amalio M. Fernández, Montevideo, 1973) — págs. 22 y 23.

23. Ver más ampliamente: Aparicio MENDEZ — "La Descentralización. Concepto y caracteres", en "Estudios de Derecho Administrativo. Publicación en homenaje..." cit., Tomo I, pág. 231 y sigtes.

24. Ver más ampliamente: Aparicio MENDEZ — "La Teoría del Órgano" (Amalio M. Fernández, Montevideo, 1971) pág. 148 y sigtes.

institucional. Ello no puede ser de otra manera —y así lo consagran, por ejemplo todas las Constituciones latinoamericanas²⁵— ya que la preparación del presupuesto debe hacerse a nivel de las dependencias interesadas, que tienen un conocimiento directo de los problemas que afrontan, de la necesidad de cambios en sus actividades y de las sumas necesarias para llevarlas a cabo. Pero para esas dependencias es imposible conocer en términos relativos la importancia de sus actividades y lo que significan sus gastos en comparación con los de otras reparticiones, ni la urgencia de ciertas actividades dentro del plan general, ni la relación entre costo y rendimiento en cada caso.

A medida que se avanza en la formulación y revisión del presupuesto, quienes intervienen en su redacción conocen cada vez menos de las necesidades específicas de cada sector, pero están cada vez en mejor situación para comparar unas y otras, y definir la acción que el gobierno se propone realizar en las distintas áreas²⁶. Por eso, la opinión pública suele considerar al Poder Ejecutivo como responsable del acierto o el fracaso financiero de la Administración²⁷.

Presentado el proyecto de ley presupuestal al Poder Legislativo, el centro de gravedad del sistema acentralizado se desplaza al Parlamento, que asumirá la primacía durante la etapa de discusión del presupuesto y hasta su aprobación. Esa primacía se advertirá con menor o mayor nitidez según el Poder Legislativo se limite a la simple ratificación del documento tal como es presentado por el Poder Ejecutivo, o se extienda a una revisión en profundidad a través del trabajo de comisiones, en las cuales se recaben opiniones y asesoramientos no sólo de los funcionarios que actuaron en la etapa de formulación sino también de representantes de los distintos sectores involucrados.

Verificada la sanción legislativa, el documento presupuestal volverá al Poder Ejecutivo, que recuperará su posición de primacía para promulgar el texto (artículo 143 de la Constitución) o formularle observaciones (artículo 137 a 139), en cuyo caso volverá el tema a consideración del Parlamento o asistiremos a un nuevo traslado del centro del sistema acentralizado. En esta última hipótesis, es la Asamblea General el órgano componente del sistema al que la Carta asigna la palabra final, subrayando la preeminencia derivada de la representatividad que el Parlamento inviste.

Lo expresado conduce a concluir que las relaciones entre ambos Poderes de Gobierno a través del procedimiento presupuestario no pueden ser encaradas en términos de enfrentamiento sino de colaboración de los componentes del sistema acentralizado, cada uno de los cuales asumirá sucesivamente la primacía que le corresponde como centro transitorio del mismo.

VI. MARCO POLITICO

La natural integración política del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo no puede enervar la consideración sistemática de su actuación y la colaboración entre

25. Dolores Beatriz CHAPOY BONIFAZ — “El régimen financiero del Estado en las Constituciones latinoamericanas” (UNAM, México, 1973) pág. 34 y sigtes.

26. Rafael BIELSA — “Compendio de Derecho Público” — (Buenos Aires, 1952), Tomo I, pág. 254.

27. Harold M. GROVES — “Finanzas Públicas” (Trillas, México, 1982), pág. 709.

ambos, fundamentalmente durante la discusión del proyecto de ley presupuestal.

En esta materia, es claro que las decisiones políticas no pueden ser totalmente libres y caprichosas, encontrando sus límites extremos en postulados inderogables administrados, desde sus respectivos ámbitos, por el Derecho y la Economía. En efecto, existen valores jurídicos inmutables a los que responden los textos constitucionales, a la vez que la Economía se apoya en premisas extremas fácticamente insoslayables si no se quieren desintegrar las condiciones materiales imprescindibles para la existencia humana organizada. Entre tales límites queda un campo relativamente amplio, dentro del cual puede optarse por una variada gama de decisiones políticas²⁸.

La opción política se apoya pues, en los dictados de la Ciencia de la Economía y de la Ciencia del Derecho. Pero el esquema no es tan simple ya que la realidad demuestra que siempre las prooisiones económicas van teñidas ya desde el principio con preocupaciones políticas, en cuanto que no se limitan al papel de suministrar opciones sino que pretenden inuir preconcebidamente en las decisiones²⁹. Y en este punto es necesario señalar una diferencia radical entre ambos Poderes, la cual deriva no sólo de su diverso papel en la preparación del presupuesto (supra: capítulos IV y V) sino también de que habitualmente la Administración dispone de personal especializado y tecnología apropiada para el procesamiento de información y el logro de sus fines. En cambio, el Poder Legislativo suele carecer de asesores e infraestructura.

Si bien es cierto que "no se concibe un Parlamento de técnicos haciendo leyes políticas"³⁰, también es cierto que los legisladores necesitan de técnicos para cumplir cabalmente su función. Por eso, en sistemas como el nuestro, un amplio campo de colaboración es el que abre la alternativa de que el Poder Ejecutivo ponga a disposición del Poder Legislativo todos los elementos con que cuenta y también el concurso de sus especialistas a fin de suministrar la más amplia información posible a quienes, como representantes de la soberanía, deben decidir la orientación de la política presupuestal.

Ello resultará tanto más trascendente en la medida en que los parlamentarios cumplan cabalmente su papel de receptores de las preocupaciones e inquietudes de los distintos sectores y grupos de interés involucrados en la definición del Presupuesto Nacional.

De lo dicho se desprende que la índole política de los órganos involucrados y de sus integrantes no es excluyente de la búsqueda de caminos de colaboración ionalizados (y no aislados o personalizados) que, según vimos, están impuestos por exigencias jurídicas y sistémicas, así como por la necesidad (fin último) de alcanzar un presupuesto coherente y proporcionado a las exigencias sociales y a los recursos proyectados.

VII. CONCLUSIONES

De las ideas expuestas sucintamente en los párrafos precedentes, pueden extraerse las siguientes conclusiones:

- a) La colaboración entre los Poderes de Gobierno para alcanzar un presupuesto ajustado a las metas programadas y a los medios disponibles, es una necesidad demostrada en materia presupuestal.
- b) Desde el punto de vista histórico, esa colaboración es una exigencia derivada del cambio cualitativo determinado por el tránsito del presupuesto tradicional al presupuesto programático.
- c) Institucionalmente, esa complementación no resulta enervada por la moderna configuración del Poder Ejecutivo como conductor y orientador político, tanj a nivel general como sectorial.
- d) El enfoque jurídico-constitucional confirma la participación de ambos Poderes a través de la especialidad formal asignada a las leyes presupuestales.
- e) Bajo un enfoque sistémico, es incuestionable el encuadramiento del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo en una articulación compleja (acentralización), comprensiva de ambos y expresiva de su interrelación durante el procedimiento presupuestario.
- f) Políticamente, la diferente infraestructura con que cuentan administradores y legisladores obliga a una complementación de medios, que podrá ser tanto más desarrollada en la medida en que se superen recíprocas desconfianzas, aún partiendo de diversas concepciones filosóficas e ideológicas.

Montevideo, 6 de junio de 1986.

DOCUMENTO DEL PROYECTO PLURINACIONAL

**“FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD
DE FINANCIAMIENTO DEL SECTOR PUBLICO”**

DEPARTAMENTO DE ASUNTOS ECONOMICOS

Organización de los Estados Americanos

A. Antecedentes

1. Finanzas Públicas y Desarrollo

La grave situación económico-financiera actual ha resaltado la necesidad de que la OEA colabore en los esfuerzos que están realizando los Estados miembros para generar los excedentes económicos internos y externos requeridos para mantener niveles aceptables de bienestar social, de inversión y de servicio de la deuda.

En estas circunstancias, el problema de la captación de ingresos internos sigue siendo crucial en casi todos los países del Sistema Interamericano, ya que a pesar de los progresos realizados, aún no se llega a tener estructuras de ingresos suficientemente integradas y modernas y tampoco se ha logrado alcanzar niveles razonablemente aceptables en materia de aplicación y control de los impuestos. Por lo tanto, se necesita analizar la estructura y eficacia de los sistemas tributarios, estudiar sus efectos en el proceso económico a fin de evaluar la concordancia de los mismos con los objetivos de la política económica y fiscal y determinar las medidas correctivas correspondientes.

Por su parte, el gasto público debe orientarse a asegurar el cumplimiento de los objetivos esenciales del desarrollo y, en especial, los relacionados con la creación de fuentes de trabajo, el fortalecimiento de la planta productiva, la preservación de niveles básicos de consumo y la recuperación de la capacidad de crecimiento sobre bases diferentes a las tradicionales.

Para que el gasto público pueda cumplir esos fines debe enfrentarse un doble desafío. Por una parte, es necesario reducir el gasto y, por la otra, se requiere seguir atendiendo las necesidades impostergables del desarrollo. Pero la simple reducción del gasto no sólo resulta insuficiente sino que suele producir efectos negativos en el desarrollo, especialmente en el largo plazo. Por estas razones, se precisa mejorar los métodos de análisis, programación y evaluación del gasto público y perfeccionar los instrumentos y procedimientos que se emplean para su administración, a fin de posibilitar una mayor racionalidad en la asignación y uso de los recursos existentes convirtiendo así al gasto en un instrumento más eficiente para la recuperación del ritmo de crecimiento económico y social y para la inserción de los países en las nuevas corrientes de crecimiento mundial.

2. Mandatos

Este proyecto responde a varios mandatos de los cuerpos políticos de la Organización y en especial a la Resolución de Barbados (CIES 15) que indica en su párrafo resolutivo 1., "Que el trabajo sustantivo en las áreas técnicas de la Secretaría debe prestar especial atención en la década de 1980", a cinco temas, uno de los cuales es "Financiamiento y Deuda Externa". Concuerta además con las orientaciones programáticas aprobadas por la CEPRIES para 1986-1987, las cuales enfatizan la necesidad de colaborar en el fortalecimiento de la administración financiera de los Estados.

Responde también a las conclusiones de estudios de la Secretaría General que destacan la importancia que el adecuado financiamiento interno y la racionalización del gasto del sector público asumen en la Región frente a los problemas crecientes para obtener recursos de fuentes externas y para atender el servicio de la deuda. Esta importancia se reconoce, por otra parte, en diversos proyectos nacionales de cooperación técnica solicitados a la OEA por los Estados miembros para el bienio 1986/87.

Además, la valiosa experiencia y especialización acumulada a través de más de 20 años de cooperación técnica de la OEA, a nivel nacional y regional, en el campo de las finanzas públicas y la política fiscal, especialmente en materia de tributación y presupuesto y la reconocida capacidad técnica con que cuenta la Organización en esas áreas, llevaron a catorce Estados ha manifestar su interés prioritario por participar en este proyecto. Pero no se descarta la posibilidad de incorporar otros países en razón de su ubicación en áreas geográficas de integración o de la existencia de problemas comunes en las áreas técnicas antes mencionadas.

Por otra parte, por Resolución CIES/RES/329 de setiembre de 1985, se acordó realizar en el primer semestre de 1987 una Reunión Técnica de alto nivel sobre "Fortalecimiento de la Cooperación Técnica para el Perfeccionamiento y Desarrollo de las Técnicas y Métodos de Administración Financiera de los Estados" para lo cual deben realizarse reuniones preparatorias en 1986, las que se resolvió incluir en este Proyecto.

Además, el esfuerzo para el desarrollo integral de la región de América Latina y el Caribe requiere de la contribución que el esfuerzo interno en materia de ahorro e inserción pueda aportar. Ello implica mejorar los sistemas públicos de captación y asignación de recursos para lograr un crecimiento más eficiente. Esto está encuadrado en los mandatos de la XV Reunión de la Asamblea General celebrada en Cartagena, en diciembre de 1985. En ellas se inscribe este proyecto plurinacional.

3. Principales temas incluidos en el proyecto

Los principales temas que se abordarán en el contexto de este proyecto serán los siguientes:

- a. Fortalecimiento de la administración financiera.

- b. Programación financiera y programación del gasto público.
- c. Política tributaria y efectos de los impuestos en la economía.
- d. Administración tributariaa. Aplicación, administración y control de los impuestos.
- e. Técnica tributaria, modelos de impuestos.
- f. Derecho tributario.
- g. Métodos de análisis de los efectos del gasto público en la economía. Desarrollo de metodologías para mejorar el proceso de toma de decisiones sobre asignación de recursos en el sector público y evaluar la eficiencia y efectividad de los gastos del sector público. Diseño y aplicación de metodologías para formular políticas y programas de gasto público.
- h. Sistemas de presupuesto público y técnicas de administración presupuestaria.
- i. Sistemas integrados de contabilidad gubernamental.
- j. Sistemas de control y evaluación de la gestión financiera pública.

4. Participantes

Los países participantes serán los que manifiesten su interés por desarrollar alguno de los temas enunciados y las instituciones nacionales de contraparte serán las subsecretarías de Hacienda o Economía, las Direcciones Generales de Presupuesto y las Direcciones Generales de Impuestos.

B. Objetivos, Naturaleza y Duración

1. Objetivos

El objetivo de este proyecto es colaborar con los Estados miembros en el perfeccionamiento de los sistemas de financiamiento y de administración financiera y asignación de recursos del Estado, principalmente, mediante actividades de cooperación multilateral que respondan adecuadamente a los fines y prioridades establecidas por los diferentes países que han manifestado interés por participar en este proyecto.

Para los efectos antes mencionados, la cooperación técnica de la OEA se dirigirá a lograr un mayor grado de racionalidad en la captación, asignación y utilización de los recursos públicos a fin de convertir a los ingresos y gastos públicos en instrumentos armónicos y eficaces para fortalecer el financiamiento interno y recuperar un ritmo de crecimiento que sea compatible con las necesidades de desarrollo económico y social de esos países.

Para alcanzar esos objetivos se ha previsto llevar a efecto las siguientes acciones:

- a. Asesoría para el fortalecimiento y desarrollo de los sistemas de administración financiera de los Estados, dirigida a posibilitar una mayor efectividad en la captación, asignación, uso y control de los recursos públicos.
- b. Mejoramiento de los sistemas de captación de ingresos, para lograr una mayor concordancia entre los efectos que produce el funcionamiento de los sistemas tributarios y los objetivos que se persiguen con las políticas de desarrollo, mediante la incorporación de técnicas modernas de imposición y una eficiente aplicación, administración y fiscalización de los impuestos.
- c. Diseño y aplicación de propuestas metodológicas dirigidas a facilitar la toma de decisiones sobre asignación de recursos públicos en el mediano y corto plazo y a perfeccionar el análisis de los efectos del gasto público en la economía.
- d. Diseño y aplicación de metodologías para la evaluación de la eficiencia y efectividad de los programas de gasto público para aprovechar más efectivamente la influencia del sector público en el desarrollo de los países.
- e. Colaboración para el perfeccionamiento de los sistemas de presupuesto público, de contabilidad gubernamental y de control de la gestión financiera del sector público.

2. Naturaleza

La característica principal de este proyecto es que por ser multilateral ofrece a los Estados la posibilidad de participar concertadamente en el desarrollo de actividades previamente definidas como prioritarias y susceptibles de repetirse de acuerdo con las características de cada país, todo ello dentro del ámbito determinado por el contenido temático del proyecto. Además, para el mejor logro de esos objetivos se espera contar con una efectiva cooperación horizontal de los países interesados, la cual será promovida por la OEA para que se concrete en asistencia técnica, pasantías y otras actividades de adiestramiento.

Por otra parte, los proyectos nacionales afines que existen en los países participantes, pueden articularse sin mayor dificultad para integrarlos para el mejor cumplimiento de los objetivos generales y específicos de este proyecto, por cuanto se programa y ejecutan dentro de un mismo marco conceptual y operativo.

Finalmente la participación de los países en las actividades de este proyecto puede servir como punto de partida para identificar necesidades de asistencia técnica que, por su naturaleza, deberían atenderse a través de proyectos nacionales de cooperación técnica.

3. Duración

El proyecto está programado para desarrollarse inicialmente en dos años a partir del 1° de enero de 1986 y contará con la colaboración de los especialistas de la Sede y la del personal profesional de los actuales centros interamericanos de Estudios Tributarios C(ET) y de Capacitación en Administración Pública (CICAP) para suministrar apoyo técnico y adiestramiento en materia de ingresos y gastos públicos y financiamiento y para la organización de foros técnicos sobre administración financiera de los Estados.

C. Programa Técnico

Para alcanzar los objetivos anteriormente mencionados se ha proyectado realizar un conjunto de actividades, las cuales incluyen la organización de foros técnicos, el análisis y diseño de propuestas metodológicas y el asesoramiento técnico en las materias específicas del proyecto. Se consulta también el desarrollo de actividades de adiestramiento y capacitación destinadas a complementar y a apoyar las acciones de cooperación técnica. El conjunto de actividades mencionadas se agruparán por áreas geográficas de integración o en torno a problemas similares cuya solución sea de interés común para diferentes países.

1. **En materia de foros técnicos se ha previsto la organización de los siguientes eventos:**

- a. Reuniones preparatorias de la Reunión Técnica de Alto Nivel sobre "Fortalecimiento de la Cooperación Técnica para el Perfeccionamiento y Desarrollo de Técnicas y Métodos de Administración Financiera de los Estados".
- Se preparará un documento base para explicar los objetivos y el contenido de la Reunión, el cual debe concluir con una propuesta de temario para el desarrollo de la misma. Este documento será sometido a conocimiento y análisis crítico de los países miembros en las reuniones preparatorias correspondientes. Con este objeto, se ha programado la realización de tres reuniones preparatorias: una en Buenos Aires, otra en Ciudad de Guatemala; y una tercera en el Caribe.
 - La reunión de Buenos Aires estará dirigida especialmente a los directores de presupuesto de Sudamérica y algunos invitados especiales del área de ingresos públicos de esos mismos países. Tendrá por objeto discutir el documento indicado en el párrafo anterior y su desarrollo se ha previsto como una actividad complementaria del XIV Seminario Iberoamericano de Presupuesto Público que se desarrollará en esa ciudad entre el 30 de junio y el 4 de julio de 1986.
 - En Ciudad de Guatemala, se ha previsto una reunión con el mismo fin indicado anteriormente, entre los días 28 y 30 de julio, para representantes de las áreas de ingresos y gastos públicos de Centroamérica, Panamá, México, República Dominicana y Haití. En esa reunión se dará a conocer y se discutirá la propuesta de realización de la Reunión Técnica de Alto Nivel ya mencionada.
 - Otra reunión de las mismas características anteriormente mencionadas podría efectuarse para los países del Caribe de habla inglesa.
- b. Apoyo a la organización y desarrollo del XIV Seminario Iberoamericano de Presupuesto Público, Buenos Aires, 30 de junio al 4 de julio de 1986. Se prepararán documentos técnicos sobre gasto público y presupuesto para ser presentados en el Seminario y se participará activamente en su desarrollo mediante un equipo de especialistas de la OEA que concurrirá a dicho evento.

2. Diseño de propuestas metodológicas sobre ingreso y gasto público y sobre programación financiera

Se prepararán documentos analíticos y propuestas metodológicas sobre temas del rubro mediante la participación de expertos de la Sede y del campo y la contratación de consultores especializados. Estos documentos servirán de base para la organización de foros técnicos y seminarios-talleres, a nivel de áreas de integración geográfica.

3. Asesoramiento en materias específicas de la Administración Financiera de los Estados

Debido a que este es un proyecto plurinacional nuevo no existen solicitudes específicas de asistencia técnica de la OEA a nivel multilateral. Sólo se cuenta con manifestaciones generales de adhesión a los objetivos globales del proyecto formuladas dentro del proceso regular de presentación de los PNCT para el bienio 1986/87. Para suplir esa carencia y poder efectuar una programación realista de la ejecución del proyecto, se requiere efectuar un relevamiento previo de las demandas y prioridades específicas de los países en materia del asesoramiento técnico contemplado en las diferentes áreas de acción del proyecto.

Para hacer explícitas esas demandas se efectuará una consulta formal a los países mediante el envío de este documento de proyecto por la vía oficial. Además, se utilizarán los centros interamericanos, los expertos residentes y el personal especializado de la sede para formular y contestar consultas a nivel técnico en los países interesados. En esas consultas se pondrá énfasis en los temas del proyecto que tienen relevancia para las OEA tanto por la importancia que se les asigna como por la disponibilidad del conocimiento, la experiencia y la capacidad para hacer aportes técnicos efectivos a los países involucrados.

Los temas específicos anteriormente mencionados son los siguientes:

- a. Análisis de la capacidad de captación de ingresos de los sistemas tributarios e identificación de medidas concretas para su mejoramiento en el corto plazo.
- b. Estudio de la estructura de los sistemas impositivos y de sus efectos en la economía, con el objeto de evaluar la concordancia y armonía de sus elementos componentes. Proposición de medidas de mediano y largo plazo tendientes a compatibilizar los efectos de la tributación con los objetivos de la política económica.
- c. Revisión de las medidas de excepción (incentivos) que modifican los mas tributarios y elaboración de propuestas para su racionalización, ramiento y adecuada concordancia.
- d. Análisis del cumplimiento de las obligaciones tributarias y diseño y aplicación de medidas para el perfeccionamiento de las operaciones de control.
- e. Implementación de un sistema especializado de información susceptible de ser utilizada directamente para fines de control de las obligaciones tributarias.
- f. Revisión de la normatividad jurídica con el objeto de adaptarla para permitir el desenvolvimiento de las administraciones con el apoyo de tecno-

- logía moderna adecuada (procesamiento automático de datos).
- g. Análisis y diseño metodológico, para evaluar y seleccionar objetivos para los programas de gasto público.
 - h. Análisis del gasto público y elaboración de propuestas metodológicas para mejorar el proceso de programación y administración de los egresos y para facilitar la evaluación de los resultados y la eficiencia de los gastos del sector público, en función de los objetivos fijados por la política económica y fiscal.
 - i. Estudio de las técnicas y métodos de programación real y financiera que se utilizan en el sector público y elaboración de propuestas para lograr una más efectiva vinculación entre planes, programas y presupuestos gubernamentales.
 - j. Análisis y propuestas de perfeccionamiento de los sistemas de presupuesto público y contabilidad gubernamental existentes, especialmente en lo relativo a los principios técnicos, la organización, los procedimientos administrativos y las normas jurídicas que reglan su estructura y funcionamiento.
 - k. Asesoría para el establecimiento de sistemas integrales de información sobre presupuesto y gasto público capaces de proporcionar datos oportunos, confiables, adecuados y homogéneos para la toma de decisiones en la administración pública.
 - l. Elaboración de indicadores de la actividad gubernamental y de metodologías para la implantación de sistemas de control y evaluación de los efectos del gasto público y del presupuesto en los diversos sectores de la economía, especialmente en el área social.
 - m. Estudios y propuestas para el mejoramiento de los sistemas de tesorería y para el perfeccionamiento y desarrollo de los sistemas de seguimiento, control y evaluación de los programas gubernamentales y de las actividades y proyectos de inversión que los integran.
 - n. Organización de foros y reuniones técnicas destinadas a presentar y analizar documentos, experiencias y examinar el grado de avance de las actividades relacionadas con el financiamiento del sector público y la administración financiera de los Estados. Realización de actividades de capacitación y adiestramiento en dichas materias.

En el Anexo N° 1 se indican los recursos requeridos y las experiencias realizadas por la OEA en distintos países, en las materias específicas mencionadas en los literales anteriores.

Sin perjuicio de las preferencias que puedan manifestar los países interesados por alguno de los temas específicos arriba indicados, durante el proceso de consultas ya mencionado, se ha pensado en efectuar trabajos de cooperación técnica e investigación aplicada y en organizar reuniones técnicas para la presentación y discusión de estas investigaciones y experiencias en algunos de los países que le dieron mayor prioridad a este proyecto.

A esos efectos, se propone realizar en Honduras un trabajo de análisis del financiamiento y movilización de recursos para el desarrollo, tanto en el ámbito interno como externo, y preparar una propuesta metodológica para la programación financiera del sector público y para su seguimiento y control.

En base a los resultados de este ejercicio se preparará un documento técnico y metodológico que será presentado a la consideración de todos los demás países centroamericanos y Panamá en un seminario —taller que se *organizará* para estos

efectos a fines del segundo semestre de 1986.

Por lo que respecta a las áreas de presupuesto público y contabilidad gubernamental, se propone efectuar una revisión crítica de las técnicas y procedimientos que se emplean en esas materias en la Argentina, Paraguay y Uruguay. En base a esa reunión, se preparará un documento analítico y metodológico que se usará para la organización de un seminario-taller sobre esos temas, el cual se realizaría en Montevideo, con la participación de los tres países antes mencionados y, posiblemente, de Chile.

En materia de control y evaluación de la gestión financiera en el sector público se propone la preparación de un trabajo técnico sobre dichos temas el cual se basaría en la realidad existente en los países del Pacto Andino y que serviría de documento base para la organización de un seminario-taller, el cual se realizaría en Quito con la participación de Bolivia, Colombia, Perú y Venezuela.

Finalmente, en el área tributaria se organizará un evento regional, aún no determinado, sobre política tributaria y política económica.

4. Adiestramiento complementario a la asistencia técnica

Se utilizarán los dos centros interamericanos especializados en la temática del Proyecto, CIET y CICAP para organizar actividades de capacitación en materia tales como financiamiento del sector público, administración tributaria, presupuesto y contabilidad pública y se apoyarán otros programas de naturaleza regional y subregional que pueden contribuir al mejoramiento del proceso de política pública financiera de ingresos y gastos.

Estas actividades se llevarán a efecto tanto en la sede de los centros como en los países interesados en los objetivos del proyecto.

D. Cronograma de Actividades

Salvo el apoyo al XIV Seminario Iberoamericano de Presupuesto Público, que se realizará en Buenos Aires del 30 de junio al 4 de julio de 1986, no existen otras actividades con fecha definidas.

Sin embargo, se puede elaborar el siguiente calendario tentativo:

1. Reuniones preparatorias de la Reunión Técnica de Alto Nivel sobre "Fortalecimiento de la Cooperación Técnica para el Perfeccionamiento y Desarrollo de las Técnicas y Métodos de Administración Financiera de los Estados":
 - América del Sur, en Buenos Aires 4 de julio de 1986
 - Centroamérica y Panamá, México, República Dominicana, Haití, y EE.UU., en Guatemala 28/30 julio de 1986
 - Caribe de habla inglesa fecha a determinar

2. Seminarios-talleres:

- Programación financiera del sector público, Centroamérica y Panamá, en Tegucigalpa 2do. semestre 1986
- Presupuesto Público y Contabilidad Gubernamental, Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay, en Montevideo 2do. semestre 1986
- Control y evaluación gestión financiera, Pacto Andino, en Quito 1er. semestre 1987
- Política tributaria y política económica 2do. semestre 1987

3. Actividades de capacitación fechas a determinar

E. Personal

1. Está pendiente la asignación del personal de contrapartida nacional, el cual se determinará una vez que se efectúen las negociaciones respectivas con los países formalmente interesados.
2. Personal de la Secretaría General. Se ha previsto una intensa participación en las actividades del proyecto del personal especializado destinado a misiones en países miembros, de los profesores de los centros interamericanos y de los funcionarios de la sede. Tanto dicho personal, como el de los consultores que se contratarán está indicado en el plan de operaciones del proyecto pero en general, está destinado a cubrir las diferentes áreas de cooperación técnica incluidas en el proyecto.

En el Anexo N° 2 se presenta una nómina tentativa de especialistas de la OEA y de consultores que reúnen las condiciones requeridas para proporcionar los servicios de cooperación técnica anteriormente indicados.

F. Costos

1. Aportes nacionales. Se determinarán oportunamente con los países interesados.
2. Aportes de la Secretaría General. Se encuentran establecidos en el Presupuesto del proyecto

G. Estructura Institucional

La responsabilidad institucional por la ejecución de este proyecto, dentro de la Secretaría General, ha sido asignada al Departamento de Asuntos Económicos de la Secretaría Ejecutiva para Asuntos Económicos y Sociales, a través de su División de Financiamiento del Desarrollo.

Por lo que respecta a los organismos nacionales responsables en cada país por las actividades del proyecto, se establecerán oportunamente cuando se efectúe la concertación de las tareas de asistencia técnica que se llevarán a efecto en cada uno de los países participantes. Sin embargo, en razón de la materia de este proyecto es posible anticipar que los organismos nacionales de contraparte por lo general serán las Subsecretarías de Hacienda o Finanzas, a través de sus Direcciones Generales de Tributación y Presupuesto.

En atención a la naturaleza de este proyecto la Secretaría General ha considerado conveniente designar como funcionario responsable del área de ingresos públicos al Especialista señor Luis Illanes y como responsable del área de gastos públicos y coordinador del proyecto al Especialista señor J. Gustavo Acuña, ambos Jefes de Proyectos de la División de Financiamiento del Desarrollo del Departamento de Asuntos Económicos.

**RECURSOS REQUERIDOS PARA EJECUTAR
LAS ACTIVIDADES DE COOPERACION TECNICA PLANTEADAS Y
EXPERIENCIAS REALIZADAS POR LA OEA EN DIVERSOS PAISES**

- a. Análisis de la captación / de ingresos de los sistemas tributarios e identificación de medidas concretas para su mejoramiento en el corto plazo. Las principales medidas a adoptar en este caso se pueden dividir en tres grupos:
1. Simplificación de los sistemas, por vía de la eliminación de los impuestos cuya administración resulta cara con relación a la potencialidad de ingresos que pueden producir.
 2. Creación de nuevos impuestos.
 3. Modernización de los impuestos existentes.
- Estos análisis pueden hacerse mediante la utilización de 2 a 4 meses/experto según las condiciones y la información disponible en cada caso. Esta clase de trabajo se ha hecho para Honduras, Costa Rica y Guatemala entre otros países.
- b. Estudios de la estructura de los sistemas impositivos y de sus efectos en la economía, con el objeto de evaluar la concordancia y armonía de sus elementos componentes. Proposición de medidas de mediano y largo plazo tendientes a compatibilizar los efectos de la tributación con los objetivos de la política económica.
- En esta clase de estudios según sean los requerimientos de cada caso se pueden realizar las siguientes etapas principales:
1. Análisis de los objetivos generales de política económica y la vinculación de la tributación con ésta.
 2. Incidencia de la carga tributaria por niveles de ingreso.
 3. Distribución de la carga tributaria, por sectores de actividad económica.
-
5. Análisis de los impuestos que afectan el ingreso, el patrimonio, el consumo y el comercio exterior.
 6. Análisis de los regímenes de los incentivos tributarios¹.
 7. Análisis de la administración tributaria.

Estos diagnósticos pueden requerir, según su contenido, de 8 a 32 meses/experto (admite concurso simultáneo de varios especialistas). Esta clase de estudios se han realizado, en los últimos tiempos, para Panamá.

- c. Revisión de las medidas de excepción (incentivos) que modifican los sistemas tributarios y elaboración de propuestas para su racionalización, mejoramiento y adecuada concordancia.

Uno de los principales problemas que afecta la eficacia de los sistemas tributarios es la proliferación desmedida de normas de excepción que con el pretexto de conceder incentivos para la promoción de diversas actividades afecta la recaudación tributaria por su alto costo y no produce los efectos esperados en la mayor parte de los casos.

El análisis de este aspecto puede hacerse utilizando entre 2 y 6 meses/experto, según la amplitud del mismo y la información disponible. Esta clase de trabajo se ha realizado en los últimos años para Perú.

- d. Análisis del cumplimiento de las obligaciones tributarias y diseño y aplicación de medidas para el perfeccionamiento de las operaciones de control.

Dentro de la administración tributaria una de las áreas más críticas es la que concierne al control del cumplimiento de las obligaciones tributarias.

Los principales aspectos de este análisis se refiere a:

1. Creación o perfeccionamiento de un sistema especial de información susceptible de ser utilizada directamente en el control del cumplimiento de las obligaciones tributarias².
2. Reformulación de los esquemas conceptuales de control para pasar de las fiscalización en profundidad y en ámbitos restringidos, a un sistema de control masivo aunque con menor profundidad, puesto que se considera que el problema no es hacer cumplir de manera perfecta sus obligaciones tributarias a unos pocos, sino de que muchos mejoren un poco su cumplimiento en forma gradual y sostenida.
3. Revisión de las normas jurídicas relativas al control de los impuestos con el objeto de modernizarlas y adaptarlas para hacer posible la utilización de tecnología moderna en el proceso de control.

La realización de esta tarea es de duración variable según el estado de desarrollo y los medios y recursos de que pueda disponer cada administración particular. Si sólo se requiere un diagnóstico pueden ser suficientes 3 o 4 meses/experto; pero si se requiere la implementación de los sistemas la tarea se puede prolongar por 2 o 3 años. Esta clase de trabajo se ha realizado en los últimos tiempos para Costa Rica y Panamá.

- e. Implementación de un sistema especializado de información susceptible de ser utilizada directamente para fines de control de las obligaciones tributarias. Después de muchos años de ensayo de diversas formas para mejorar la eficiencia de las administraciones tributarias se ha llegado a la conclusión de que, en países en desarrollo, el elemento más importante y que en definitiva determina el nivel de eficacia de administración, es la información de que ésta pueda disponer para controlar el cumplimiento de las obligaciones impositivas.

La creación o perfeccionamiento de este sistema para cubrir todas las operaciones de recaudación, fiscalización y cobro coactivo de las obligaciones tributarias puede realizarse de manera separada de cualquier otra acción relacio-

nada con la administración, lo cual puede variar de 3 meses a 2 años de trabajo. Esta clase de trabajo se ha realizado específicamente para Chile en los últimos tiempos.

- f. Revisión de la normatividad jurídica con el objeto de adaptarla para permitir el desenvolvimiento de las administraciones con el apoyo de tecnología moderna. (Procesamiento automático de datos).
La posibilidad de mejorar la eficacia de las administraciones depende de la información disponible y la posibilidad de utilizarla depende de que las normas jurídicas permitan emplearla. Por lo tanto, será necesario promover la modificación o adaptación de las mismas, según el caso.
Este tipo de análisis y proposiciones puede demandar de 2 a 6 meses/experto. Estos trabajos se ha realizado en el último tiempo para Costa Rica y El Salvador.
- g. Análisis del gasto público y elaboración de propuestas metodológicas para mejorar el proceso de programación y administración de los egresos y para facilitar la evaluación de los resultados y la eficiencia de los gastos del sector público, en función de los objetivos fijados por la política económica y fiscal.
La colaboración referida al análisis del gasto público puede hacerse en plazos de 1 a 2 meses según la información disponible, el tamaño y el grado de complejidad del sector público de que se trate. La elaboración de propuestas metodológicas es un proceso gradual que puede demandar misiones de 2 a 4 meses de duración. Parte de estos trabajos se han realizado en México, Panamá y Argentina, en este último caso por medio del CICAP.
- h. Estudio de las técnicas y métodos de programación real y financiera que se utilizan en el sector público y elaboración de propuestas para lograr una más efectiva vinculación entre planes, programas y presupuestos gubernamentales. Los estudios y propuestas sobre métodos para mejorar la vinculación de la programación con el presupuesto pueden hacerse en lapsos de 2 a 4 meses dependiendo del grado de coordinación ya existente en cada caso entre planificación y presupuesto. En México se desarrolló una interesante experiencia en este campo, la cual puede servir de base para aplicarla a casos similares.
- i. Análisis y propuestas de perfeccionamiento de los sistemas de presupuesto público y contabilidad gubernamental existentes, especialmente en lo relativo a los principios técnicos, la organización, los procedimientos administrativos y las normas jurídicas que reglan su estructura y funcionamiento.
La preparación de propuestas de perfeccionamiento de los sistemas de presupuesto y contabilidad requieren lapsos variables puesto que están relacionadas con la complejidad y amplitud de los cambios que se desea introducir. En Uruguay se colaboró en el mejoramiento de la formulación del presupuesto de los sectores de educación y salud pública y se prepararon los correspondientes manuales de procedimiento para esos sectores. El tiempo insumido en cada sector fue de 6 meses/hombre aproximadamente.

En materia de contabilidad pública se han realizado interesantes experiencias en el diseño e implantación de sistemas integrados de contabilidad gubernamental en Chile, México, Panamá y Paraguay. Los plazos requeridos para

estas asesorías son generalmente prolongados, pero es interesante destacar que en el caso de Panamá la Aseoría de la OEA permitió preparar un Manual General de Contabilidad Gubernamental con la utilización de aproximadamente 6 meses/hombre.

- j. Asesoría para el establecimiento de sistemas integrales de información sobre presupuesto y gasto público capaces de proporcionar datos oportunos, confiables, adecuados y homogéneos para la toma de decisiones en la administración pública.
El diseño de sistemas integrados de información sobre presupuesto y gasto público puede hacerse en un lapso de 2 a 4 meses dependiendo de la información disponible, la variedad de fuentes de donde provienen los datos, el monto de los gastos, etc. La implantación de estos sistemas requiere plazos considerablemente más largos. En México se preparó una propuesta para evaluar los sistemas de información existentes y establecer un sistema de información integral sobre presupuesto y gasto público cuyo desarrollo ofrece interesantes perspectivas para otros países.
- k. Elaboración de indicadores de la actividad gubernamental y de metodologías para la implantación de sistemas de control y evaluación de los efectos del gasto público en los diversos sectores de la economía, especialmente en el área social.

PALABRAS DE CIERRE

LICENCIADA TAMARA VAZQUEZ

Al cierre de este XIV Seminario Interamericano e Ibérico de Presupuesto Público, y en nombre de los participantes extranjeros, se escucharon las palabras de la Licenciada Tamara Vásquez, Directora de Presupuesto de la República Dominicana, quién agradeció las atenciones recibidas y dió su complacencia por el nivel de las exposiciones y trabajos presentados.

Asímismo destacó la labor realizada en las Comisiones de Trabajo, cuyos resultados positivos se evidenciaron a través de las Conclusiones y Recomendaciones arribadas.

DEL LICENCIADO RICARDO CARCIOFI

En nombre del Gobierno de la República Argentina y del señor SECRETARIO DE HACIENDA a quien tengo el honor de representar en esta ocasión, me es grato agradecer a Ustedes y felicitar a todos los participantes por la fecunda labor desarrollada a lo largo de estas jornadas. Asimismo, espero que las conclusiones a que se han arribado a través de la presentación y análisis de los trabajos expuestos constituyen, al igual que en el caso de los seminarios anteriores, un efectivo aporte para el perfeccionamiento presupuestario de nuestro continente.

En mérito a las conclusiones anteriores, dejo clausurado el DECIMOCUARTO SEMINARIO INTERAMERICANO E IBERICO DE PRESUPUESTO PUBLICO, y les deseo a todos ustedes éxitos y un feliz regreso.

Gracias:

PALABRAS DE CIERRE DEL XIV SEMINARIO INTERAMERICANO E IBERICO DE PRESUPUESTO PUBLICO A CARGO DEL LICENCIADO MIGUEL ANGEL BOLIVAR, DE ARGENTINA

Días atrás, cuando dimos comienzo a la realización de este evento manifestamos nuestra convicción de que se nos brindaba nuevamente la posibilidad de contribuir a nuestro enriquecimiento personal en particular sobre temas que se vinculaban con nuestro trabajo, nuestra actividad, nuestros estudios, nuestras preocupaciones, nuestra responsabilidad.

Este momento es propicio para efectuar una breve consideración a cerca de si esa posibilidad de crecimiento personal se ha dado. La respuesta es claramente afirmativa. Hemos hablado y hemos escuchado. Hemos dialogado y mediante ese diálogo hemos recibido y comunicado conocimientos y experiencias. No todo lo que hemos escuchado coincide con lo que pensamos, no todo lo que hemos dicho ha sido aceptado. Sin embargo, ese comunicarnos nos ha permitido realizarnos, crecer en el plano personal, en el plano intelectual, en el ejercicio de libertad, en la búsqueda de la verdad.

Los seminarios de presupuesto, se gestaron para brindar la posibilidad de alejarnos transitoriamente de nuestras actividades diarias y poder encontrar un ámbito propicio para actualizarnos en la temática del presupuesto, la programación, la planificación, la economía pública. Los avances en la técnica presupuestaria y en la ciencia de la economía pública deben venir hacia nosotros para confrontarlos con nuestra experiencia cotidiana, y contribuir a transformarla, a mejorarla.

En esta oportunidad nos hemos ocupado de los temas del presupuesto y la inflación y del aspecto político del presupuesto. Son aspectos esenciales del presupuesto: ante la crisis económica el presupuesto juega un rol como instrumento de política económica y como instrumento de programación. De lo que se trata es de tener un presupuesto funcional: como debe ser empleado para lograr repercusiones deseadas en la economía y evitar las no deseadas.

El presupuesto es instrumento político a través del cual se hace posible llevar a cabo la política del Gobierno, la consecución de sus fines, decidir administrar y controlar, permitir el juego armónico de los poderes de Estado: el colegislar del administrador y el coadministrar del legislador, el equilibrio en la distribución de competencias, la unidad del Estado.

Los trabajos presentados se han caracterizado por su calidad en tratamiento de los temas, su profundidad, su precisión; por brindar elementos de juicio para ampliar las fronteras de nuestro conocimiento, por motivar nuestra imaginación.

Las tareas desarrolladas en las tres comisiones que funcionaron dieron lugar a ese diálogo creativo mencionado y se tradujeron en las consideraciones y conclusiones que hemos escuchado, debatido y aprobado. De ello surgen ideas orientadoras acerca de nuestros pasos futuros, tanto en nuestra actividad como en próximos se-

minarios. Es necesario seguir profundizando el estudio, la relación del presupuesto y la inflación; y la utilización del presupuesto como instrumento político.

En comisiones se han presentado también otros trabajos no considerados en el plenario que ayudaron a enriquecer los debates. También algunos países como Brasil, Venezuela y Costa Rica efectuaron presentaciones sobre sus propias experiencias. El Secretario de Hacienda y el Subsecretario de Presupuesto de Argentina nos hablaron sobre los problemas económicos y fiscales argentinos y la forma en que fueron encarados a través del plan Austral: La crisis económica impone el ajuste fiscal y este debe pasar por una más racional asignación de los recursos tanto en inversiones como en funcionamiento; la perspectiva de mediano y largo plazo se hace indispensable.

La reunión organizada por OEA sobre cooperación en la programación financiera se ubica en el contexto antes mencionado de como actuar eficientemente en la solución de los problemas que en el campo fiscal y económico viven nuestros países. La cooperación de los organismos internacionales es muy importante a los efectos de capacitarnos, de conocer otras experiencias y de lograr una adecuada coordinación.

No puedo dejar de mencionar la reunión de la ASIP. En ella se consideró y aprobó la gestión realizada en el terreno de la difusión y capacitación sobre aspectos presupuestarios, que hacen a la naturaleza de la asociación. Asimismo se logró la aprobación de la reforma de sus estatutos tema que se venía discutiendo en las últimas reuniones de la Asociación. Finalmente se aprobaron el cambio de autoridades y sede. Formulamos votos con el propósito de que estos hechos fortalezcan el desenvolvimiento de la ASIP en la consecución de sus objetivos.

Debo resaltar el espíritu democrático de nuestro encuentro, al respecto a las opiniones disidentes; la distinta manera de trabajar de las comisiones, que no quisieron renunciar a las características que su funcionamiento había impuesto.

Los participantes de este seminario: Legisladores, Directores de Presupuesto, funcionarios vinculados a la tarea de presupuestación y planificación, Presidentes de Asociaciones nacionales de presupuesto; docentes, investigadores, miembros de organismos internacionales, funcionarios nacionales y provinciales de nuestro país, han encontrado motivaciones particulares en este seminario.

Los legisladores: la necesidad de profundizar la importancia y el conocimiento del presupuesto; la posibilidad de crear organismos asesores en el tema. Los directores de presupuesto y funcionarios: nuevas ideas y nuevas técnicas para perfeccionar su actividad. Los representantes de las Asociaciones de Presupuestos: la posibilidad de continuar con sus esfuerzos en el campo de la difusión del conocimiento presupuestario. Los estudiosos: el entusiasmo para que sigan profundizando el conocimiento y las propuestas de cambios sobre estos temas. Los representantes de organismos internacionales: la convicción sobre la necesidad de su asesoramiento y coordinación.

Quiero felicitar a los autores de los trabajos y expositores por la calidad de los mismos. Quiero felicitar a los participantes por su esfuerzo responsable. Quiero agradecer su participación y su calidez. Quiero agradecer a los que trabajaron en la organización y en el apoyo de esta reunión. Quiero agradecer a los integrantes de la mesa directiva del plenario y las autoridades de comisiones por su labor. Les pedimos sepan disculpar los problemas que hayan sufrido.

Permítanme concluir estas reflexiones con un deseo: que en la unidad de nuestros pueblos manifestada en esta reunión encontremos la fuerza para contribuir a alcanzar una sociedad más plenamente humana, para crear las condiciones que hacen posible el desarrollo integral de los habitantes de nuestros queridos países.

Lista de Participantes

ACOSTA, Carlos Rubén	Director General de Administración	ARGENTINA
ACOSTA, Delia Noemí	Jefe de Divison. Direccion de Presupuesto. Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.	
ACUÑA J. José Gustavo	Jefe de Proyectos Depto Asuntos Económicos O.E.A	ARGENTINA
ADDARIO, Mirta	Contadora Pública. Bco. Pcia. Bs. As	EE UU.
AGULLEIRO, Alfredo	ASAP	ARGENTINA
AHUMADA, Jaime	CEPAL	ARGENTINA
AIRIN, Alvaro	Montevideo	CHILE
AISPURO, Guillermo Atilio	Profesor Titular 'Contabilidad Pública'. Universidad Nac. del Sur	URUGUAY
ALBORNOZ, Juan Jose	Contador General. Direccion General de Fabricaciones Militares	ARGENTINA
ALFARO Alfaro, Hugo	Oficial Presupuestal. Ministerio de Agricultura y Ganadería	ARGENTINA
ALONSO, Manuel Alberto	Presidente Comisión Obras Públicas	COSTA RICA
ALTAMIRANO TOLEDO Carlos	Cámara Diputados de San Juan	ARGENTINA
ALVAREZ, Luis A.	Director General de Política Presupuestal	
ALVAREZ ESTRADA, Rosalía Haydee	Secretaría de Programación y Presupuesto AMEP.	MEXICO
AMADO, Antonio	Dirección Presupuesto	ARGENTINA
AMADO MOREIRA, Theodelina María	Sub-Directora de Sectores Sociales. Direc Gral. del Presupuesto Público.	PERU
AMARO REYES, Andreína	Director de Programación e Orcamento e Finanzas	BRASIL
AMONTE, Alvaro	Asesor de Planeamiento. CEPLAC. Minist. Agricultura.	BRASIL
ANDRAE, Nilda Mabel	Asesor Legal Asistente de la Dirección Oficina Nac. del Presupuesto de la Rep. Dom.	REPUBLICA DOMINICANA
ANTONAYA, Angel Luis	Contador. Contaduría General de la Nación.	URUGUAY
ARACIL, Juan	Jefe Programa Empresas Públicas.	
ARAMAYO, Henry	Consejo Federal de Inversiones	ARGENTINA
ARAMAYO PINAZO, Carlos	Economista International Monetary Fund.	EE.UU
ARANCIBIA, Raúl	Experto. I.F.M.	ARGENTINA
	Gerente Comercial. ARPANE COMERCIO EXTERIOR.	PERU
	Diputado. Congreso del Peru	PERU
	Asesor en Presupuesto. Consejo Federal de Inversiones	ARGENTINA

A

ARCE, Teofilo	OEA	ARGENTINA
ARIAS, Telma Gladys	Jefe Depto. Presupuesto. Secretaría de Estado de Salud.	ARGENTINA
ARNEDO, Ramón	Director Gral. de Presupuesto. Universidad Nac. de Tucumán.	ARGENTINA
AROLFO, Alberto G.	Asesor de Gabinete. Ministerio de Hacienda Cba.	ARGENTINA
ARRIECHE, Víctor Jose	Oficina Central de Presupuesto	ARGENTINA
ASPRILLA, Florencio	Legislador - Miembro Comisión Presupuesto	VENEZUELA
ATCHABAHIAN, Adolfo	Director Revista 'DERECHO FISCAL'	PANAMA
AVILA B. Roy E.	Jefe de Presupuesto. Asamblea Legislativa.	ARGENTINA
AYALA, Norberto	Jefe Departamento - Dirección de Presupuesto	PANAMA
ALARCON, Walter Manuel	Diputado Presidente Comisión Hac y Presupuesto Camara de Diputados	ARGENTINA
ABAL OLIU, Gustavo	Asesor Técnico - Contaduría Gral de la Nación	ARGENTINA
ALVAREZ, Marcos	MONTEVIDEO	URUGUAY
AYALA, Juan Carlos	Diputado Provincial - Cámara de Diputados	URUGUAY
		CHACO

BACIGALUPO, María Cristina C. de	Municipalidad Ciudad de Bs As.	ARGENTINA
BAGOLINI, Cristina	Dirección Presupuesto	ARGENTINA
BANDUREK, Ana María	Dirección Gral. de Finanzas	ARGENTINA
Blanco de	Secretaría Econ.	ARGENTINA CHILE
BARAÑANO, Julio	Jefe Sección Sector Público CEPAL.	
BARBEITO, Jorge	Gerente de Presupuesto. Gas del Estado.	ARGENTINA
BARREDO, Carmen	Jefe Depto. Presupuesto.	ARGENTINA
Rudio de	Secretaría de Energía	ARGENTINA
BARTOLINI, Isabel Carmen	Jefe División Contabilidad. Comisión Nacional de Energía Atómica	ARGENTINA
BAZAN AGRAS, Eduardo	Secretario Comisión Hacienda y Presupuesto. Cámara Diputados San Juan.	ARGENTINA ARGENTINA ESPAÑA
BENZRIHEN, Jorge Isaac	ASAP	ARGENTINA
BERMEJO SANCHEZ	Subdirector D. G. Presupuesto	ARGENTINA
BERTERRETICHE VIÑAS, Raúl Omar	Coordinador del Sistema de Recursos Materiales. Hospital de Clínicas	URUGUAY
BIANCHINI, Jose Luis	Cont. Gral. de la Municipalidad.	ARGENTINA
BLARDUNI, José Alberto	Contador Gral. de la Nación. Secretaría de Hacienda	ARGENTINA
BLASCO LANG, Jose Juan	Consejero. Asociación Española de Presupuesto Público.	ESPAÑA
BOBBA, Héctor J.	Contador General. Banco de la Rep. O. del Uruguay.	URUGUAY
BOLIVAR, Miguel Angel	Director Nacional de Programación Presupuestaria.	ARGENTINA URUGUAY
BORTAGARAY, Silvia	Subgerente - U.T.E.	ARGENTINA
BRAIDOT, Jose Luis	Vicepresidente Bloque UCR. Cámara Diputados Santa Fé	ARGENTINA
BRAVO, Leopoldo Alfredo	Secretario de Comisión. Camara de Diputados San Juan.	ARGENTINA
BREITBURD, Alberto Jorge	Secretario Administrativo. Fac. de Ciencias Económicas. UNLZ	ARGENTINA
BRUSCO, Maria Ramón de	Jefe Depto. Seguros Superintendencia del Tesoro.	ARGENTINA
BOTTA, Rodolfo Mauricio	Diputado. Camara de Diputados	ARGENTINA ARGENTINA

C

CABOT, Vicente Angel	Contador General - Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires	ARGENTINA
CAFFERA, Mario R	Director de Departamento - Asesor Contaduria General de la Nación	URUGUAY
CAIRO, Roberto	Departamento de Fiscalización CASFPI	ARGENTINA
CALAMARI, Abel Héctor	Gerente de Contabilidad y Finanzas Empresa Nacional de Telecomunicaciones	ARGENTINA
CAMAZON, Belinda Samudio de	Director de Programación y Presupuesto Ministerio de Vivienda	PANAMA
CANESSA B., Agustín Francisco	Subsecretario - Oficina de Planeamiento y Presupuesto	URUGUAY
CARENZO, Eduardo	Jefe Area Organizacion y Adm. Pública	ARGENTINA
CARO, Luis Alberto	Secretario de Hacienda Gobierno Jujuy	ARGENTINA
CASTILLO, Luis Francisco	Director de Política y Programacion Presupuestaria Universidad Nacional de Tucumán	ARGENTINA
CARRASCO, Jorge Eugenio	Legislatura Provincial Río Negro	ARGENTINA
CARRICONDO, Mirta Alicia	Profesional Secretaria de Hacienda Dirección Nacional de Programación Presupuestaria	ARGENTINA
CARVALHO, Fernando Santos	Asistente Técnico - Ministerio de Salud y Acción Social	ARGENTINA
CASALI, Antonio	Diputado - H. Legislatura	ARGENTINA
CASANOVA, Alvaro	Encargado del Departamento de Presupuesto - Banco Hipotecario del Uruguay	URUGUAY
CASTELLANO, Carlos	Dirección de Presupuesto	ARGENTINA
CASTELLANO, Carlos Marcelo	Contador Fiscal Tribunal de Cuentas de la Nación	ARGENTINA
CASTILLO, Antonio	Gerente General - Banco Provincia de Buenos Aires	ARGENTINA
CASTRO, Beatriz Nuñez de	Dirección de Presupuesto	ARGENTINA
CAVANNA, Carlos Aníbal	Jefe de División Presupuesto Obras Sanitarias de la Nación	ARGENTINA
CAVIGGIA, José Roberto	Contador General de la Provincia Ministerio de Hacienda	ARGENTINA

CEPEDA, Wilson	Viceministro - Ministerio de Finanzas	ECUADOR
CICERO, Marta Alicia	Dirección de Programación y Control Ministerio de Salud y Acción Social	ARGENTINA ARGENTINA
CODAZZI, Carlos J.	ASAP	
CONVERSO, Gabriela Viggiano de	Analista Mayor - Subsecretaria de Salud y Acción Social - Dirección de Asuntos Administrativos	ARGENTINA
CORREA, María Cristina	Jefe División Programación Presupuestaria Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires	ARGENTINA
COSTA, Alberto Luis	Docente Universidad Nacional de Salta	ARGENTINA ARGENTINA
CZERNIAWSKI, Claudio	Dirección de Presupuesto	
CALVO NAVARRO, Eliana	Asistente Investigación Principal en función de Programación ILPES (ONU)	CHILE
CHAMACHOURDJIAN, María Rosa	Técnico I - Contador - Suprema Corte de Justicia	URUGUAY
CHAPA, Roberto C.P.	Contralor General - Universidad Autónoma de Nuevo Leon	MEXICO
CHERMULAS, Stamatios Manuel	Jefe Departamento Programación Presupes taria - Dirección General de Finanzas MCBA	ARGENTINA
CHIODI, Alberto	Jefe de Departamento - Oficina de Planea- miento y Presupuesto	URUGUAY

DAMBRE, José Luis	Director Area Económica y Servicios Administrativos - Ministerio de Economía Provincia de Buenos Aires	ARGENTINA
DARRIBA, Antonio	Coordinador General - Gerencia Administración y Finanzas	ARGENTINA
DEAMBROGGIO, Carlos N.	ASAP	ARGENTINA
DEGROSSI, Carlos Anibal	Director General - Dirección General de Rentas - MCBA	ARGENTINA
DELUCA, Roberto	Director Nacional - Ministerio De Educación y Justicia	ARGENTINA
DE PONTI, Héctor	Secretario Comisión de Hacienda Cámara de Senadores	ARGENTINA
DELLA GASPERA, Italo	Director General de Rentas Municipalidad de Guaymallén	ARGENTINA
DE VITERI, Piedad	Asistente Técnico ASIP	ARGENTINA ECUADOR
DELLE VILLE, Eduardo A.	ASAP	ARGENTINA
DEL PIAZZO, Carlos		URUGUAY
DE HOYOS SALAZAR, Luis R.	Instituto Nacional de Telecomunicaciones - INTEL	
DE LUCA, Roberto Néstor	Director de Presupuesto Director General - Dirección General de Presupuesto	PANAMA ARGENTINA
DIAZ, Juan Carlos	Jefe Departamento Regalías Petrolíferas - Ministerio de Hacienda	ARGENTINA
DIAZ, Silvia	Director de Departamento Suprema Corte de Justicia	URUGUAY
DI BLASI, Juan	Adscripto Gerencia de Administración A.G.P.	ARGENTINA
DI CARLO, Alberto	Subsecretario de Finanzas Ministerio de Economía	ARGENTINA
Francisco		
DOMINGUEZ, Máximo	Director Provincial de Finanzas Dirección Provincial de Finanzas	ARGENTINA
DEMIZ, Rolando Alberto	Legislador Legislatura R10 Negro	ARGENTINA
DE PRADO ROSI, María	Contador - Contaduría General de la Nación	URUGUAY
Cristina		
ESCOBEDO, Reynaldo	Asesor Financiero Contable Ministerio de Hacienda	COSTA RICA
ESPINOSA BERMEJO, Ramiro P.	Director de Presupuesto - Subsecretaría de Presupuesto - Ministerio de Finanzas. QUITO	ECUADOR
ESTEVEZ, Julio Cesar	Secretario General Administración Nacional de Aduanas	ARGENTINA

FABIANI, Nazareno Julio	Legislatura Pcia Río Negro	ARGENTINA
FAINSTEIN, Ana	Subsecret Deuda Externa, Interna y Tesoro Público	ARGENTINA
FANGER, Elena María	Jefa Depto Control de Ejecución Programática - Direcc Gral Finanzas - Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires	ARGENTINA
FAUR, José	Jefe de División Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires	ARGENTINA
FELDMAN, Jorge	Consultor - Ministerio de Planificación San José	COSTA RICA
FEO, Alberto	ASAP	ARGENTINA
FERNANDEZ, José Felix	Subdirector de Contabilidad y Personal - Secretaría de Energía	ARGENTINA
FERNANDEZ, Lidia G.	Director General - Tribunal de Cuentas de la Nación	ARGENTINA
FERNANDEZ, Maria Jesús Gamarra de	Directora General - Dirección General del Presupuesto Público	PERU
FISTZEN, Norma Elida	Contadora Pública - Estudio Particular	ARGENTINA
FOLCINI, Enrique Eugenio	Asesor Economico	ARGENTINA
FOLGESTEIN, Nelida E.	Auditora - Consejo Provincial de Educacion	ARGENTINA
FRANCO BAEZ, Norma E	Directora Depto. de Analisis Presupuestario Cámara de Cuentas de la República	REPUBLICA DOMINICANA
FREDES, Juan Pablo	Subsecretario de Administración - Suprema Corte de Justicia de Buenos Aires	ARGENTINA
FREIRE, Washington		URUGUAY
FRETES, Francisco Solano	Diputado - Presidente de la Comisión de Presupuesto, Imp. y Hacienda Honorable Cámara de Representantes	ARGENTINA
FRID, Silvia	Jefe de Departamento - UTE	URUGUAY
FRIT, Silvia	MONTEVIDEO	URUGUAY
FUXMAN, Laura Liliana	Banco de la Provincia de Buenos Aires	ARGENTINA

G

GADEA, Rafael B.	Gerente Económico Financiero, Empresa Líneas Marítimas Argentinas S.A.	ARGENTINA
GAGLIANO MENENDEZ, María Margarita	Sub-Jefe Contador Banco de Seguros	URUGUAY
GALEANO, Margarita	MONTEVIDEO	URUGUAY
GANDO, María Marta	Jefa Div. Control Programático por Area-Sector 'D', Municip. Ciudad Bs. As.	ARGENTINA
GARCIA, Aurora Francisca	Jefa de Div. Control Programático por Area-Sector 'C', Municip. Ciudad de Buenos Aires	ARGENTINA
GARCIA, Beatriz de	Jefe de Departamento de Presupuestos Empresa Nac de Telecomunicaciones	ARGENTINA
GARCIA, Hugo	Economista, Banco de la Provincia de Buenos Aires	ARGENTINA
GARCIA DE BLAS, Antonio	Director General de Economía Política, Ministerio de Economía y Hacienda	ESPAÑA
GARCIA SANTACRUZ, Alfonso	Director General de Coordinación del Plan, Ministerio de Economía y Hacienda	MADRID
GARCIA VEGA, Olimpia de	Jefe de Presupuesto, Instituto Nacional de Formación Profesional	PANAMA
GATON, César Darío	Jefe División Planes Operativos y Programación de Presupuestos Dirección General de Finanzas Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires	ARGENTINA
GAZZANO, Julio Guillermo	Auxiliar Profesional III, Dirección General de Fabricaciones Militares	ARGENTINA
GAZZOLO, Carlos Alejandro	Obras Sanitarias de la Nación	ARGENTINA
GIANETTO, Adriana		URUGUAY
GIL VIERA, Ruth Ileana	Sub-Directora Dirección General de Presupuesto Tucuman	TUCUMAN
GINESTAR, Angel	Director CICAP - OEA	ARGENTINA
GOLDARACENA, Graciela	Jefe de Sector. Poder Judicial	URUGUAY
GOMEZ, Eduardo Rafael	Jefe Depto. Gestión Presupuestaria y Financiera Externa, Fuerza Aerea Argentina	ARGENTINA
GOMEZ, Gloria Alba Bertolina de	Asesora, Presidencia de la Nación	ARGENTINA
GOMEZ MARCOUX, Gabriela	Dirección Presupuesto	ARGENTINA
GOMEZ SABAINI, Cont. Juan C.	Subsecretario de Política y Administración Tributaria	ARGENTINA

GONZALEZ, Pablo	Analista de Presupuesto - Ministerio de Planificación y Política Económica	PANAMA
GONZALEZ PADILLA, Gustavo	Dirección Presupuesto, Ministerio de Hacienda	ARGENTINA
GONZALO Susana Luna de	Dirección Presupuesto, Ministerio de Hacienda	ARGENTINA
GORDON VALDERRAMA, Antonio	Planificador Presupuesto de Inversiones, Ministerio de Planificación	PANAMA
GOROSTIAGA, Angel Roger	Especialista Principal CICAP-OEA	ARGENTINA
GREBNICOFF, Bernardo Jorge	Coordinador de Area, Programación y Presupuesto, M O.S.P.	ARGENTINA
GROSSI, José Alfredo	Asesor. Asesor Cámara de Diputados de San Juan	ARGENTINA
GUICHON, Gabriel	Dirección Presupuesto, Ministerio de Hacienda	ARGENTINA
GALEANO ALVEZ, José María	Analista de Proyectos Contaduría General de la Nación	URUGUAY
GARIBOTTI Domingo Antonio	Profesor Titular de Contabilidad Publica Facultad de Ciencias Económicas	ARGENTINA
GRASSI FERNANDEZ, Humberto	Director de División - Contaduría General de la Nación	URUGUAY

H**I****J****K**

HERRERO NUÑEZ, Ana Lorena	Jefe Sección de Control y Ejecución de Presupuesto - Dirección Gral de Aviación Civil	COSTA RICA
HERNANDEZ PORTILLO, Pedro Alberto	Diputado, Asamblea Legislativa Centro de Gobierno, San Salvador	EL SALVADOR
HUWILER, Luis Maria	Analista Mayor. Dirección Nac. Programa- ción Presupuestaria	ARGENTINA
HOLT, Elsa	Director de División Auditorías Contaduría Gral. de la Nación	URUGUAY URUGUAY
IRIARTE, Alicia	MONTEVIDEO	URUGUAY
IRISITY, Jorge	Prof de Finanzas Públicas - Fac. de Ciencias Económicas	URUGUAY
ISOLABELLA, Alfredo Eduardo	Coord. de Area Energía y Combustibles Minist Obras y Serv. Públicos	ARGENTINA
JAQUE GARCIA, Rodrigo	Economista Principal. Misión de Asistencia Técnica en Panamá. OEA	PANAMA
KATZ, Emlio	ADEM. Academia de Estudios Metropolitano	ARGENTINA
KOWALEWIEZ, Estrella L. Acner de	Encargada de Sector Obras Sanitarias de la Nacion	ARGENTINA
KUNCHER, Adela	Directora Coop. Técnica C F.I.	ARGENTINA

LACIAR, Victor Salvador	Presidente Comisión de Hacienda y Presupuesto Camara de Diputados San Juan	ARGENTINA
LAFALCE, Ricardo Emir	Director Contaduria Gral. de la Nación	ARGENTINA
LANDRISCINA, Jorge	Dirección Presupuesto	ARGENTINA
LASTRA, Hugo Horacio	Legislatura Pcial Río Negro	ARGENTINA
LATAZA LAUTERI, Livio Antonio	Diputado Provincial - Camara de Diputados del Chaco	ARGENTINA
LATELLA FRIAS, Luis Eduardo	Jefe de Division, Programación Presupuestaria. M E.B.A	ARGENTINA
LASA, Hugo Esteban	Administrativo, Banco de la Provincia de Buenos Aires	ARGENTINA
LAZAROVICH, Sergio	Auxiliar Inscripciones (Consejo de Inv.) Universidad Nac. de Salta	ARGENTINA
LECAY, Alberto Fortunato	Adscripto, Contaduria General de la Nación, Coord. Areas Contables	ARGENTINA
LEON, Susana	Secretaria, ASIP, Colegio de Economistas Inequito	ECUADOR
LERNER, Ricardo	Dirección Presupuesto, Ministerio de Hacienda	ARGENTINA
LEVIT, Berta C.	Coordinadora de Presupuesto, Secretaria de Justicia	ARGENTINA
LINARES, Jose Maria	Gerente de Adm. y Finanzas Instituto Nacional de Jubilados y Pensionados	ARGENTINA
LICHTMAJER, Moises	Especialista Principal CIDES-OEA	ARGENTINA
LOBO DUBON, Jose Fernando	Diputado, Presidente Comisión de Finanzas Congreso de la Republica de Guatemala	GUATEMALA
LOPEZ, Jose	Director Financiero. I Municipio de Quito	ECUADOR
LOPEZ GUZMAN, Ricardo	Investigador Presupuesto Empresas Públicas CEDES	ARGENTINA
LOPEZ QUINTANA, Francisco	Director de Contabilidad, Universidad Nacional de Tucuman	ARGENTINA
LORENZO, Ester	Directora General de Presupuesto, Univ. Nac.	ARGENTINA
Iturralde de	Centro de la Prov. Bs As.	ARGENTINA
LOUREIRO, Miguel Angel	Director en Bolivia, Centro Internacional Empresas Públicas	BOLIVIA
LUCINI, Alfredo Ronaldo	Subgerente de Planificación Financiera, SEGBA	ARGENTINA
LUPERA ZURITA, Bolivar	Secretario Ejecutivo. ASIP Colegio de Economistas	ECUADOR

LUQUEZ, Edgardo Vicente Subdirector de Suministros, Univ. Nac. de
Cuyo y Facultad de Ciencias Econ. **ARGENTINA**
LAMELA, Venus Sub Director Departamento Jurídico
Contaduría Gral de la Nación

MADRAZO, Carlos Rodolfo	Asistente de Direccion, Sec. de Industria y Comercio Exterior	ARGENTINA
MAGLIO, Aída Arango de	Jefa Programacion Presupuestaria, Gas del Estado,	ARGENTINA
MAKON, Marcos	A. S. A. P.	ARGENTINA
MAÑA FARRE, Horacio	Dirección General de Fabricaciones Militares	ARGENTINA
Roberto	Jefe Departamento Presupuesto Fiscal	ARGENTINA
MARGARIT, Jorge Lucio	Jefe Departamento Presupuesto, Direc. Gral Adm. Subsec. Transp. Fluvial y Marítimo	ARGENTINA
MARIN QUIROS, Guido	Jefe de Presupuesto,	COSTA RICA
Antonio	JAPDEVA	ARGENTINA
MARTINEZ, Daniel	Dirección, Presupuesto	ARGENTINA
MARTINEZ, Joaquín Luis	Docente Catedra. Adm. y Contabilidad Publica Univ. Nac. de Río Cuarto	ARGENTINA
MARTINEZ, Marta Eugenia	Directora Tribunal de Cuentas de la Nación	ARGENTINA
MATEU, Miguel	Montevideo	URUGUAY
MATOS CLAROS, Máximo	Director Ejecutivo, Ministerio Economía y Finanzas	PERU
MAUREL, Rodolfo Oscar	Asesor Bloque U.C. Radical, Cámara de Diputados Chaco	ARGENTINA
MAZA, Manuel	Sub-Director Direccion Técnica de Presupuesto	GUATEMALA
MENA TIJERINO, Wilfredo	Gerente Administrativo, JAPDEVA	COSTA RICA
MENDEZ, Andres Tomás	Profesional Investigaciones Económicas, Bco. Prov. Buenos Aires	ARGENTINA
METTA, Rodolfo Oscar	Jefe de Seccion Planeamiento, Admin. Gral. Puertos	ARGENTINA
MOLFESE, Susana	Contador Publico, ANTEL	ARGENTINA
MOLINA LOPEZ, Guillermo	Economista Principal Coordinador Internacional OEA ASIP	MEXICO
MOLINA MEDINA, Humberto	Director Sector Externo, Sec. Programación y Presupuesto	MEXICO
MONTANO, Rosa Ana	2da. Jefa Programación Presupuestaria, Gas del Estado	ARGENTINA
Esther		
MORA, Liliam	Subgerente de Estudios Fiscales Baco. Central del Ecuador	ECUADOR
VOLESENY, de MORA, Nelida Irene	Asesora Técnica, Presidencia de la Nación, Secretaria Legal	ARGENTINA
MORA SOLANO, Guillermo	Supervisor de Auditoría, ACOFRE	COSTA RICA

M

MORITZ, Francisco
Esteban

MULLALLY, Miguel José

MURGIO, Jorge F.

MUSCIA, Horacio

Director de Contabilidad y Servicios
Min. Trabajo y Seguridad Social

Asesor de la Com. de Presupuesto, Hacienda y

O. Públicas, Legislatura Río Negro

OEA - CICAP

A.S.A.P.

ARGENTINA

RIO NEGRO

ARGENTINA

ARGENTINA

N'HAUX, Enrique	Asesor Económico, Legislatura Provincial de Córdoba	ARGENTINA
NADALE, Horacio Raul	Profesional Independiente	ARGENTINA
NARDACCHIONE, Jorge A.	Municipalidad de la Ciudad de Bs As	ARGENTINA
NAVEYRA, Hernán Carlos	Presidente de la Comisión de Presupuesto y Hacienda, Cámara Senadores Provincia de Buenos Aires	ARGENTINA
NAYA GUTIERREZ, María Cecilia	Directora Departamento, Suprema Corte de Justicia	URUGUAY
NAVILLAT, Jose Maria	Banco de la Provincia de Buenos Aires	ARGENTINA
OCAMPO, Carlos	Asesor. Cámara de Diputados San Juan	ARGENTINA
OCAMPO, Gualberto	Director de Finanzas - Ministerio de Hacienda Economía y Obras Públicas	ARGENTINA
OJEDA, Germán Heriberto	Jefe Área Administración y Servicios	ARGENTINA
OLIVEROS, Beatriz Celia	Jefa Ejecución Presupuestaria - Gas del Estado Sociedad del Estado	ARGENTINA
OLMOS, Gustavo Víctor	Jefe Depto. Planeamiento - Subsecretaría de Asuntos Municipales	ARGENTINA
OLOCCO, Raúl Antonio	Jefe Depto. Financiero Entidad Binacional YACYRETA	ARGENTINA
ONECA, Juan Clemente	Asesor Dirección General. Municipalidad Ciudad de Bs. As. D.G. Rentas	ARGENTINA
ORTOLANI, Néstor Oscar	Gerente de Finanzas SEGBA S.A.	ARGENTINA
OTAOLA, Federico Francisco	Diputado, H. Legislatura de la Provincia de Jujuy	ARGENTINA
OTERO, Gerardo	Dirección Presupuesto	ARGENTINA
OSPITALECHE, Ely	Montevideo	URUGUAY

P

PAEZ, Ricardo	Director Provincial Dirección Provincial de Presupuesto	ARGENTINA
PALLADINO, Carmen I. Giachino de	Ministerio de Obras y Servicios Públicos Dir. Nacional de Programación y Presupuesto	ARGENTINA
PANIAGUA LONE, Felipe Nery	Tesorero Nacional.	ARGENTINA GUATEMALA
PARAMIDANI, Nilda Prieto de	Analista Principal. Ministerio de Acción Social	ARGENTINA
PARRA, Ricardo A.	Contador Público, Bco. Provincia de Buenos Aires	ARGENTINA
PASCUALETTI, Juan Jose	Sub-Director - Secretaría de Agricultura y Ganadería	ARGENTINA
PAZ, Antonio	Jefe de Depto. Dir. Nac. Presupuesto Público - Secretaria de Hacienda	ARGENTINA
PEPPI, Rolando Alberto	Ministro de Hacienda, Gobierno de Mendoza	ARGENTINA
PERASSI, Lucio	Dirección Presupuesto	ARGENTINA
PEREZ HERRERA, Carlos	Dirección Jurídica, Subsecretaria Presupuesto - Ministerio de Finanzas	ARGENTINA
PERMUY, Juan Jose	Director General - Adm. de la Subsecretaria de Transporte Fluvial y Marítimo	ECUADOR
PINEIRO, José R.	Dirección Presupuesto	ARGENTINA
PIRIZ, Guillermo	Contador Bco. de la Rep. Oriental del Uruguay	ARGENTINA
PIROLO, Nicolás Jose	Director General de la Secr. de Justicia	URUGUAY
PONTI, Héctor	Santa Fé	ARGENTINA
PORRAS, Jaime S.	Economista Principal, Consultoría Fiscal	ARGENTINA
PRAINO, Alberto	Director General de Hacienda	U.S.A.
PROPATTO, Juan Carlos Aldo	Jefe de Depto. Banco de la Nación Argentina	URUGUAY
PULERI, Juan	Director. Dirección de Presupuesto de San Juan	ARGENTINA
PUPPO, José María	Director, Com. Econ. para América Latina y el Caribe (CEPAL)	ARGENTINA
PEREZ BLANCO, Ricardo	Contaduría General de la Nación	URUGUAY

QUEIROLO,
Horacio Alberto

Adscripto Dirección General. Dir. Gral.
de Rentas - Municipalidad de la
Ciudad de Buenos Aires

ARGENTINA

QUEZADA NAAR,
Federico

Miembro del Tribunal de Cuentas de
la República
Dominicana

REPUBLICA DOMINICANA

QUINTERO S., Luis Manuel Asesor Económico Financiero, INTEL

PANAMA

R

RAIMONDI, Néstor	Dirección de Presupuesto	ARGENTINA
RASINES, Jorge Luis	Secr. de Economía y Finanzas	ARGENTINA
REBAK, Juan Carlos	Univ. Nac. de Rosario	ARGENTINA
REBORA, Tomás Armando	Jefe de División, Mun. de la Ciudad de Buenos Aires	ARGENTINA
REGO, Inés Bonavotad	Presidente, Com. Presupuesto y Hacienda y Obras Publicas	ARGENTINA
REKUC, Eugenia Elsa	Legislatura de Río Negro	ARGENTINA
REOS, Oscar Enrique	ASAP	ARGENTINA
REZK, Juan Sebastian	Directora General de Coordinación Administrativa - Secretaría de Accion Cooperativa	ARGENTINA
REVILLA, Luciano Edgardo	Jefe Div. Gestión Externa de la Armada Argentina - Estado Mayor General de la Armada	ARGENTINA
RINALDI, Adolfo Ernesto	ASAP	ARGENTINA
RIVEIRO, Nilda Ethel	Jefe de Sector Presupuesto, Dir. Gral. de Finanzas - Ministerio de Hacienda (Mendoza)	ARGENTINA
RIVIERE, Carlos	Prof. Titular de Contabilidad Publica Universidad Buenos Aires - Universidad Belgrano	ARGENTINA
RODRIGO, Esteban Joaquin	Jefe Depto. Estudios Contables Consolidados, a/c Desp. Dir. de Audit. Gral. - Contaduria General Mun. de la Ciudad de Buenos Aires	ARGENTINA
RODRIGUEZ, Alba	Dirección Presupuesto	ARGENTINA
RODRIGUEZ, Beatriz	Legislatura Provincia Rio Negro	ARGENTINA
RODRIGUEZ, Carlos Alejandro	Jefe Coordinacion Presupuestaria Min. de Planificacion y Política Económica	URUGUAY
RODRIGUEZ, Mirta C.	Obras Sanitarias de la Nacion	COSTA RICA
RODRIGUEZ, Roberto Mario	Lic. Administración, Sec. Presupuesto Obras Sanitarias de la Nación	ARGENTINA
RODRIGUEZ MORENO, Olmedo	Secretario de Estado de Economía y Hacienda Gbno. de la Prcia de Salta	ARGENTINA
RODRIGUEZ de PIAGGIO, Ana	Director de Presupuesto, Banco de Desarrollo Agropecuario Montevideo	PANAMA

ROSCONI, Eduardo H.	ASAP	ARGENTINA
ROSCONI, Ricardo Guillermo	Jefe Departamento Presupuesto - Inst. Nac. de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados	ARGENTINA
ROSS T., Guillermo Juan	Planificador Jefe de la Direccion de Presupuesto - Ministerio de Planificación	PANAMA
ROSSI, Ramiro Julio B	Director Nac de Programacion y Presupuesto - Min. de Obras y Servicios Públicos	ARGENTINA
ROZANSKI, Dora W. de	Contador General Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires	ARGENTINA
RUFFATO, Alicia B. Gil de	Jefe Div Programación Presupuestaria, Dir. Gral de Finanzas - Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires	ARGENTINA

S

SALDIVIA, Alcides	Dirección Presupuesto	ARGENTINA
SALVATORI, Miguel	Asesor Comisión Presupuesto,	ARGENTINA
Alberto	Senado de la Nación	PANAMA
SANCHEZ, Andrés	Jefe de División, Min. de Planificación	ARGENTINA
SANCHEZ, Héctor Paulino	Director Provincial de Presupuesto -	ARGENTINA
	Min. de Economía Pvcia. de Bs As.	ARGENTINA
SANCHEZ, Mabel C. de	Directora de Estudios Economicos	ARGENTINA
	Financieros - Dirección Gral. de Finanzas	ARGENTINA
SANCHO VARGAS,	Mun. de la Ciudad de Buenos Aires	COSTA RICA
Manuel de J.	Jefe Depto. Presupuesto y Aud.,	ARGENTINA
SANDLER, Héctor Raúl.	Instituto del Café.	ARGENTINA
	Director, Institución de Capacitación	ARGENTINA
	Económica (ICE)	ARGENTINA
SANDLER, Guillermo	Dirección Presupuesto	ARGENTINA
SANJURJO, Juan Carlos	2do. Jefe Depto. Presupuesto,	ARGENTINA
	Ferrocarriles Argentinos	ARGENTINA
SANTANGELO, Roberto	Sub-Contador Gral a/c Sec. de Hacienda	ARGENTINA
Carlos	Contaduría Gral de la Nación	ARGENTINA
SANTIERE, Juan José	Subsecretario de Relaciones Provinciales	ARGENTINA
	Ministerio de Economía	ARGENTINA
SANTINI BACA, Guillermo	Asesor de la Comisión de Hacienda y	ARGENTINA
Alfonso	Presupuesto - Cámara de Diputados	ARGENTINA
	del Chaco	ARGENTINA
SANTISO, Jesús Abel	Director Gral Administración, Univ.	ARGENTINA
	Nac. de Rosario	ARGENTINA
SASOWSKY, Miguel	Asesor Técnico, Dirección Gral. de Fin. y	ARGENTINA
	Programación Presupuestaria	ARGENTINA
SCHIAPPACASE, María	Ferrocarriles Argentinos	ARGENTINA
Rosa		URUGUAY
SILVA, Pablo	Contador Dir. Gral. de Aviación Civil	PANAMA
SINCLAIR, Oscar R.	Sub-Director Min. de Planificación y	URUGUAY
	Pol. Económica - Dirección de Presupuesto	URUGUAY
SCHETTINI, Walter A.	Director de Departamento	URUGUAY
	Contaduría Gral. de la Nación	URUGUAY
SISTO, Luis	Asesor Técnico. Contaduría Gral.	URUGUAY
	de la Nación, Montevideo.	COSTA RICA
SOLERA, María del Rosario	Jefe Control de Presupuesto,	ARGENTINA
	Ministerio de Hacienda	ARGENTINA
SOURROUILLE, Beltrán	Jefe Departamento Presupuesto.	ARGENTINA
	Ministerio de Salud y Acción Social	ARGENTINA
SPAGNOLO, Alberto	Director CFI	ARGENTINA

STALCAR, Angel	Director Dirección de Presupuesto	ARGENTINA
STRADELLA, Raúl	Presidente Comisión Presupuesto, Legislatura Santa Fe	ARGENTINA
STUHL, Susana	Contadora General, Banco de Seguros del Estado	URUGUAY
SUAREZ, Antonio	Gerente de Administración y Finanzas Superintendencia de Seguros de la Nación	ARGENTINA
SUELDO, Jorge Eduardo	Jefe Departamental Municipalidad S.M. de Tucumán	ARGENTINA

TOMASONE, Rodolfo	Dirección Presupuesto	ARGENTINA
TARANTO, Juan Carlos	Asesor de la Comisión de Presupuesto y Hacienda - H. Cámara de Senadores de la Pcia. de Buenos Aires	ARGENTINA
TASSARRA, Roberto Mario	Decano, Facultad de Ciencias Económicas Univ. Nac. del Centro de la Provincia de Buenos Aires	ARGENTINA
TERRASINI, Rogelo Raul	Sub-Jefe de Investigaciones Económicas Banco Pcia. de Buenos Aires	ARGENTINA
TEVEZ, Gabriel Eligio	Senador Provincial - Pte. Com. Presupuesto	ARGENTINA
TIBERIO, Julio Cesar	ASAP	ARGENTINA
TOLOSA, Roberto	Dirección Presupuesto	ARGENTINA
TORRES, Ruben Rafael	Banco de la Pcia. de Buenos Aires	ARGENTINA
TRAVERSA, Silvia	Profesora Adjunta, U.C.A.L.P.	ARGENTINA
Elisabet		
TROTTA, Miguel Angel	Jefe de Costos y Presupuesto de ELMA (Emp. Lineas Maritimas Argentinas)	ARGENTINA
UMANSKY, Isaac	Contador General de la Nación	URUGUAY
UNIA, Mario Esteban	Director Gral. Admin. Sec. de Agricultura Ganadería y Pesca, Banco Provincia Buenos Aires	ARGENTINA
URRUTIA, Eberth	Asesor Oficina Planeamiento Observador Uruguay	URUGUAY
UTRERO GUERRA, Roberto Gregorio	Profesor Adscripto Fac. Ciencias Politicas y Sociales	ARGENTINA

VACCARO, Liliana Mirta	Coord. Tecn. Adm. de la Sec de Promoción Social Min. Salud y A Social	ARGENTINA
VALCARCE SALAZAR, Antonio	Director General.	
VALLEJO, Hugo	Dir Gral de Presupuesto - Misiones	ARGENTINA
	Jefe Dto. Presupuesto.	
VAN GELDEREN DE VERA, Alicia Inés	Ferrocarriles Argentinos	ARGENTINA
VARESI, Alberto Luis M	Profesional Sectorialista. Dir. Gral. de Presupuesto - Tucumán	ARGENTINA
VARGAS SANABRIA, Delfina	Gte. Finanzas Ferrocarriles Argentinos	ARGENTINA
VARGAS BRAVO, Rosalia Castro de	Contador Nacional M. de Hacienda	COSTA RICA
VASINI, Eduardo Héctor	Directora Nacional de Presupuesto	COSTA RICA
VAZQUEZ, Tamara Mercedes	Contador Fiscal	
VECCHIO, Ricardo	Tribunal Cuentas de la Nación	ARGENTINA
VEGA, Juan E.	Directora Nac. de Presupuesto Of. Nac de Presupuesto	REPUBLICA DOMINICANA
VEGA, Susana Nélica	Sub-Gerente de Finanzas Inst Nac. de Serv. Soc. para Jub. y Pensionados	ARGENTINA
VEGA ALVAREZ, José Francisco	Decano Facultad de Ciencias Económicas	ARGENTINA
VIDAL, Martha	Dirección de Presupuesto	ARGENTINA
VIEITEZ NOVO, Susana	Jefe Departamento Financiero-Contable	
VIGNOLI, Susana	Inst. del Café de C.Rica	COSTA RICA
VILANOVA, Segundo	Jefe de Oficina Presupuesto Adm. Ferrocarriles del Estado-Uruguay	URUGUAY
	Jefa de Unidad ANTEL	URUGUAY
VISANI, Angélica	Contadora Publica. Bco. Pcia. Bs As	ARGENTINA
VERGA, Ana María	Subdirector General Secretaria de Justicia	
	Dirección de Técnica y Coord. Administrativa	ARGENTINA
VECCHIO, Ricardo	Dirección de Presupuesto	ARGENTINA
	Director División Programación Sector Público - Oficina Planeamiento y Presupuesto	URUGUAY
VAROLI de VIERA, Rosario	Subgerente de Finanzas y Planeamiento I.N.S.S.J.P. Montevideo	ARGENTINA URUGUAY

WEISZ-WASSING, Nicolas Enrique	Vicepresidente Banco Florencia S.A	ARGENTINA
WOSNIUK, Mayo Rawson	Director Gral. Ministerio de Economía Serv. y O. Públicas Chubut	ARGENTINA
ZABALZA, Jesús	Subcontador Gral. Univesidad Nacional de Cuyo - Centro Universitario	ARGENTINA
ZALAZAR, Silvia S. Orellano de	Directora Gral. Dirección Gral. de Presupuesto- La Rioja	ARGENTINA
ZAMUDIO CAMACHO, Juan	Comisión de Hacienda, Univ Autónoma Da Nuevo León de Monterrey	MEXICO
ZARATE ARELLANO, Ezequiel Darío	Director Dirección Gral. de Presupuesto	PARAGUAY
ZOTHNER, Hugo	Dirección Presupuesto	ARGENTINA

ASAP

RESEARCH DIVISION OF THE FBI