

00821
132



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

**FACULTAD DE ECONOMIA
SEMINARIO DE TITULACION A DISTANCIA
EN ECONOMIA PUBLICA**

**CARACTERISTICAS DE LOS GASTOS SOCIALES
DEL GOBIERNO FEDERAL EN BRASIL.**

1990 - 2001

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

ENSAYO

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN ECONOMIA
PRESENTA:**

LUIZ FENELON PIMENTEL BARBOSA



**PROFESOR: LIC. MIGUEL ANGEL JIMENEZ VAZQUEZ
ASISTENTE: HECTOR ROGELIO RODRIGUEZ FRAPPE**

CIUDAD UNIVERSITARIA, D.F. MAYO DE 2003.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

TESIS CON FALLA
DE
ORIGEN

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a mi madre, Doña Irene y a mi padre, Sr. Murillo, que me trajeron a la vida y me proporcionaron un inmenso cariño.

Agradezco a Laura, mi esposa y a mis hijas, Irene, Patricia y Carla que son parte integral de mi vida y supieron aceptar y comprender el tiempo sustraído de su convivio.

Agradezco a mis hermanas, Mirene, Abigail, Nilda e Isabel, que siempre me han apoyado;

a Toninho y Marco Célio, mis cuñados y amigos;

a Don Javier y Doña Irene que, junto con sus hijos Javier, Alberto, Hilda y Leticia me recibieron como mi familia mexicana;

Agradezco a los amigos Jair Ferreira de Sá y a Natur de Assis Filho —exalumno de la Facultad de Economía— que estando entre nosotros compartirían la felicidad de este momento.

Agradezco a los amigos Carlos, Flavio, Gustavo, Miguel, Tony y Javier que de una manera o de otra me apoyaron y están conmemorando este momento conmigo.

Agradezco la confianza que, en mi actuación profesional, depositaron Joao Pedro Stedile, el Senador Paulo Paim y el Diputado Eduardo Valverde.

Agradezco a mis Maestros, especialmente al Lic. Miguel Angel Jiménez, que con determinación me ha estimulado a concluir esta etapa de mi vida.

Agradezco a la Maestra Irma Portos y a los Maestros Alberto Velázquez, Abraham Aparicio, Saúl Herrera, que evaluaron mi trabajo.

Agradezco a los funcionarios y trabajadores de la Facultad de Economía, cuya actividad tornó posible la presentación de este trabajo, especialmente a Rogelio Rodríguez.

Agradezco al pueblo mexicano y a México, que por opción se ha tornado también mi Patria.

Finalmente, agradezco y pido perdón por no haber mencionado, a todos aquellos que participaron en los buenos y malos momentos que determinaron el rumbo de mi vida.

Muchas gracias,

Luiz Fenelon

INDICE

1.	Introducción	4
1.1.-	¿Por qué me intereso por el tema?	5
1.2.	Relación del tema con el contenido del curso.	6
1.3.	¿Por qué es un tema de actualidad?	6
2.	Marco Teórico	8
3.	Objetivo	14
4.	Hipótesis	16
5.	Metodología	18
5.1.	La cuestión de la metodología planteada en la elaboración del ensayo.	19
5.2.	Ruta de desarrollo y ensayo.	21
5.3.	Justificación	21
5.3.1	Introducción	21
5.3.2.	Antecedentes	22
5.3.3.	Gobierno de Fernando Collor de Mello 15/03/1990 a 02/10/1992	23
5.3.4.	Gobierno de Itamar Franco 02/10/1992 a 01/01/1995	24
5.3.5.	Gobiernos de Fernando Henrique Cardoso. 01/01/1995 – 01/01/2003	26
5.3.6	Comentarios acerca del periodo	28
5.3.7	Coyuntura económica y el presupuesto	30
6	El desempeño de la economía brasileña	32
6.1	Comportamiento del Producto Interno Bruto de Brasil en los años estudiados	33
6.2	Variación del Producto Interno Per Capita en dólares	34
6.3	Comportamiento de la Balanza de Transacciones Corrientes	35
6.4	Comportamiento de la Balanza Comercial	36
6.5	Coste de la Vida	37
6.6	Deuda Mobiliaria Interna	38
6.7	Deuda Externa Brasileña	39
6.8	Desempleo en Brasil	40
6.9	La Inflación en Brasil	41

7.	Desarrollo del Ciclo del Presupuesto Brasileño	43
7.1.	Las leyes del presupuesto.	44
7.2.	El ciclo del presupuesto.	48
7.3.	El presupuesto en el Congreso Nacional.	50
7.4.	La organización del presupuesto público.	51
7.5.	La estructura del presupuesto brasileño	54
8.	El papel del estado en la economía.	73
8.1.	Concepción del papel del estado en la economía.	74
8.2.	Una breve visión global del período 1990-2001.	79
9.	Gastos Sociales 1990-2001.	86
9.1.	Las funciones seleccionadas.	87
9.2.	Gasto realizado por funciones seleccionadas de 1990-2001.	90
9.3.	Brasil: La ejecución de la política pública	94
10.	Conclusiones	114
10.1.	Comportamiento general de las funciones	115
10.2.	Defensa y seguridad pública	117
10.3.	Asistencia y seguridad social	118
10.4.	Defensa y seguridad pública + asistencia y seguridad social	119
10.5.	Educación y cultura	120
10.6.	Habitación y urbanismo	122
10.7.	Salud y salubridad	123
10.8.	Trabajo	124
11.	Comentarios	125
11.1	Ejecución de funciones seleccionadas	126
11.2	Críticas a la política económica desarrollada en los últimos años en Brasil	128
12.	Recomendaciones	133
13.	Bibliografía	136
14.	Sitios Consultados	138
15.	Glosario	140
16.	Anexos	148

1. INTRODUCCIÓN

1. INTRODUCCIÓN

1.1. ¿Por qué me intereso por el tema?

El tema me interesó porque las políticas sociales y el presupuesto público integran el trabajo que desarrollo en Brasil desde hace algunos años.

He tenido la oportunidad de trabajar en la ejecución de los programas del presupuesto público en 1995 y 1996, cuando era asesor de la Dirección Administrativa y Financiera de la Secretaría de Medio Ambiente del Distrito Federal en Brasilia y como asesor del gabinete del gobernador del estado de Río Grande del Sur en su representación en Brasilia, en 1999-2000 y al final del 2002.

Entre agosto de 2000 y mayo de 2002 trabajé en una institución de carácter no gubernamental, sin fines de lucro, que se dedica a acompañar la ejecución del presupuesto público y las acciones del gobierno brasileño relacionadas con las políticas sociales, buscando fortalecer la correlación de fuerzas y orientando la participación de la sociedad civil organizada en las políticas públicas.

También trabajé como asesor en la Comisión de Trabajo, en 1993 y 1994 y como asesor de la Tercera Secretaría en 1997-1998, ambos cargos en la Cámara Federal de los Diputados, actuando junto a congresistas en la discusión y elaboración de propuestas de modificaciones del presupuesto público.

Durante este período, desarrollé algunos conocimientos sobre el ciclo presupuestal y los mecanismos de su elaboración y tramitación. Sin embargo, la actividad cotidiana tiene un carácter muy empírico, no aportando elementos teóricos suficientes para una visión crítica y científica de los procesos económicos que integran la actividad pública y la práctica presupuestaria.

Así, el estudio de la temática del presupuesto público, concomitantemente con el desarrollo del seminario de economía pública, tendrá bastante importancia para mi formación, permitiendo por un lado, una mayor base teórica acerca del presupuesto público; y por otro, una comprensión más objetiva de los fundamentos de la economía pública.

1.2- Relación del tema con el contenido del curso.

La relación entre el curso de economía pública y el tema del presupuesto público es bastante estrecha.

La economía pública tiene como objetivo principal el estudio de la intervención del estado en la economía. La forma más importante que el estado tiene de intervenir en la economía es por medio de la práctica presupuestal, tanto por medio de la tributación, como a través del gasto público.

El presupuesto público, en sentido amplio, no es solamente una ley que define los ingresos y determina los gastos. Es también el mecanismo utilizado por el estado para planear la ejecución de sus políticas, reflejando la correlación de fuerzas y distribución del poder en la sociedad. Este mecanismo, bajo la forma de proyecto de ley, tiene que ser sometido al poder legislativo, siendo por él evaluado y alterado.

Durante su tramitación en el Congreso Nacional Brasileño, el presupuesto público adquiere mayor visibilidad y es sometido a los embates críticos del parlamento, con el consecuente reflejo para la sociedad. Además de instrumento de planeación, el presupuesto público, cuando aprobado y sancionado por el presidente de la república, transformase en ley que orientará la ejecución de la parte más significativa de la política pública, representando el instrumento concreto más importante de intervención del estado en la economía.

Como el objetivo del curso es el estudio de la Economía pública, considero que el análisis del presupuesto público, en el caso específico, de los gastos sociales del estado brasileño de 1990 a 2001, es un enfoque privilegiado para alcanzar el objetivo buscado, ya que lo aborda a partir de su principal instrumento de aplicación.

1.3- ¿Por qué es un tema de actualidad?

La participación del estado en la economía, el presupuesto público y los gastos sociales son temas entrelazados, que se encuentran en el cotidiano de los debates político y económicos, tanto en el Brasil, como en Latinoamérica y el resto del mundo.

Su actualidad es visible también, en el conturbado escenario de la política y economía internacional.

A pesar de estar evidente que la economía neoliberal no es capaz de solucionar los graves problemas vividos por la inmensa mayoría de habitantes del planeta, no existe todavía un "modelo alternativo".

Hace falta una teoría consecuente, científica y apoyada en la realidad actual, que apunte hacia la superación de los límites de la visión neoliberal dominante.

Problemas como la exclusión sistemática de billones de seres humanos del mercado y aún mismo de la civilización, como el carácter especulativo de los movimientos financieros y las características destructivas de una sociedad basada en el consumismo; llevan más que nunca a la necesidad del debate sobre la participación del Estado en la economía.

La coyuntura actual indica que una vez más tendremos que reconocer que las fuerzas del mercado no conducen al equilibrio de la economía, como fue reconocido posteriormente a la crisis de los años treinta.

En aquél entonces, la teoría de Keynes aportó contribuciones que permitieron un nuevo auge para el capitalismo. Hoy, frente a las profundas crisis generadas por la radicalización capitalista neoliberal, que se manifiesta por medio de la globalización, se hace necesario ampliar y profundizar los debates sobre nuevas alternativas para el desarrollo de la humanidad.

2. MARCO TEÓRICO

2. Marco teórico

Como marco de referencia, la base de mi formación fue la obtenida en la Facultad de Economía de la UNAM, que se caracterizó por su fuerte contenido crítico a la economía capitalista como concentradora de riquezas. Junto a esta formación, fue agregada la práctica de asesoría política en Brasil y la actividad con organizaciones no gubernamentales (ONGs), siempre cuestionando las características concentradoras de la riqueza de las políticas públicas del estado brasileño.

Sin embargo, actualmente las interpretaciones de las políticas públicas pasan por una formulación conceptual utilizada por los organismos multilaterales como el FMI (Fondo Monetario Internacional), BIRD (Banco Mundial – Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo), BID (Banco Interamericano de Desarrollo), con fuerte impacto social, incluso planteando alternativas locales para el "Combate a la Pobreza".

Este nuevo lenguaje, aparentemente de significado opuesto a la práctica histórica de éstos organismos, utiliza como base obras de economistas en destaque actualmente "Una corriente sostiene que el estado interviene para mejorar el nivel de satisfacción general y trabaja alrededor de una función de utilidad agregada, función que resulta de la suma de las funciones de los individuos de la sociedad que se trata. La otra corriente sostiene que es poco relevante trabajar con una función de utilidad agregada, que lo importante es entender que el presupuesto es el resultado de un conjunto de fuerzas políticas donde priman las relaciones de intercambio voluntario entre los individuos, y que para perfeccionarlo es necesario entender ese proceso político."¹

En el texto citado de Petrei, él plantea una visión de lo que es política económica que podríamos llamar de ingenua, no fueran las implicaciones que de ella pueden ocurrir.

Según el autor, el presupuesto público *"es un punto de reunión de fuerzas de la sociedad. A través de él se satisfacen necesidades de distinto tipo, fundamentalmente necesidades colectivas. Estas necesidades colectivas pueden caracterizarse como sentidas por todos, o por las grandes mayorías de la población. Parte de esas necesidades corresponde a las tradicionales como defensa y justicia; otra parte corresponde a fines generales que hacen el bienestar de la sociedad, al funcionamiento del estado y a la viabilidad de sistema"*

¹ PETREI, Humberto, *Presupuesto y control. Pautas de reforma para América Latina*, 1ª edición, Washington D.C., 1997, Banco Interamericano de Desarrollo -BID, p.3

*económico y que pertenecen a una categoría de grandes objetivos que se identifican en el nombre de fines de la política económica.*¹²

El autor sigue su explanación cuestionando cuales son los fines de la política económica. Para él, *"Una sociedad busca mejorar el grado de bienestar de sus individuos, la mayoría de los cuales comparten ciertos ideales, como libertad, justicia, e igualdad de oportunidades, es decir los fines primarios de la sociedad."*¹³

Pero reconoce la existencia de otros objetivos de intervención del estado, los cuales corresponden a la política económica y gozan de un amplio consenso.

Son ellos; la eficiencia, la estabilidad de los precios, la redistribución del ingreso y el pleno empleo.

No fuera por la importancia de las opiniones del autor - director ejecutivo del BID – podríamos dejar de tomar en consideración esta forma de abordar la economía.

Según hemos manifestado, el mínimo de objetividad nos muestra que la "redistribución" de recursos que se hace por medio del presupuesto es reflejo de la correlación de fuerzas de la sociedad y del poder que las mismas tienen para ejercer su influencia. El hecho que se destinen recursos para una u otra política social es debido a una necesidad originada de la realidad de estos sectores. Hasta el enfoque neoliberal reconoce "los fallos del mercado" y dispone que en tales casos la participación del estado es esencial para el funcionamiento de la sociedad.

Obviamente la intervención del estado se limita a aquella asignación de recursos que los sectores dominantes están dispuestos a destinar a los gastos sociales, en detrimento de sus ganancias.

Un ejemplo concreto es el caso de Brasil, en que a cada año la orientación de la política económica, bajo la supervisión de acuerdos internacionales con el Fondo Monetario Internacional – FMI, destina superávits primarios crecientes del presupuesto al pago de los compromisos de la deuda pública, mientras que las políticas sociales sufren cortes, no crecen o sencillamente no son ejecutadas.

En los objetivos citados, sería necesario agregar: 1 – ¿Eficiencia para quien, ya que los intereses de los componentes de la sociedad no son homogéneos?

2 – ¿Estabilidad de los precios de todos los productos y factores de la producción? Normalmente, cuando se habla de estabilidad de los precios, hay que observar que el ajuste relativo de costo casi siempre se hace con pérdidas para el precio del factor trabajo.

² PETREI, p.13

³ Idem, p.14

3 – Acerca de la redistribución del ingreso, si hiciéramos un análisis riguroso de quien realmente aporta los recursos tributarios que componen el presupuesto, iríamos encontrar que la llamada redistribución del ingreso en la mayoría de las sociedades tiene un carácter regresivo.

4 – Del pleno empleo, podemos afirmar que el mismo es una fantasía utilizada para aplacar conciencias. El desempleo en la economía capitalista es estructural y sus teorías más crudas lo admiten sin escrúpulos. Obviamente es elegante manifestar que los gobiernos buscan el pleno empleo para sus ciudadanos. Pero este tipo de afirmación no resiste al más superficial análisis.

Existe otra concepción teórica que considera necesaria la intervención del estado en función de *"fallos del mercado"*. Esta concepción, que parte de los supuestos del neoliberalismo, identifica fallas en el *"desarrollo natural"* de la economía que deben ser corregidas por la intervención del estado, para garantizar el libre funcionamiento del mercado.

Son ellos: 1 – fallo de la competencia; 2- los bienes públicos; 3 – las externalidades; 4 – mercados incompletos; 5 – fallos de información y 6 – el desempleo, la inflación y el desequilibrio.

Este enfoque económico parte de reglas establecidas que suponen la libertad de mercado y busca criterios objetivos para la evaluación del comportamiento del mercado. Si lo logra o no, es otro el debate. Por lo menos, no esta basada puramente en intenciones que no corresponden a los hechos.

Es importante manifestar que, frente a un fallo de mercado, podemos plantear las siguientes cuestiones:

1 – ¿Tratase realmente de un fallo? Por ejemplo – es dudosa la existencia de libre competencia, la información del consumidor, el pleno empleo, etc.

2 – ¿La implantación de medidas correctivas no estaría en la verdad favoreciendo a determinados sectores de la sociedad en perjuicio a otros? ;

3 – ¿Existe realmente un mercado perfecto o tratase de una abstracción?

Según nuestra visión, las consideraciones acerca de la intervención del estado en la economía, con el objetivo de corregir los fallos del mercado, pueden servir de base para cuestionar la existencia del mercado como la misma es planteada por el neoliberalismo.

Sin embargo, no es este nuestro objetivo en el momento.

A pesar de nuestra visión crítica, concepciones de economía pública, como la desarrollada por J. Stiglitz, son de gran valía para la interpretación y crítica de la práctica de la economía del estado, por partir de una base conceptual entendible y aceptada por las autoridades, congresistas y estudiosos.

También es necesario destacar que existen diferencias básicas entre el sentido común, usual de determinados términos y su aplicación como conceptos económicos.

Cuando se habla de la teoría del bienestar, el sentido común del término subyacente que se está mencionando la aplicación de una política económica destinada a atender a las necesidades más urgentes de la mayoría de la población, particularmente de los más pobres. No es raro el término ser utilizado en este sentido. Eficiencia, óptimo, equidad e igualdad son algunos ejemplos de conceptos que deben ser tomados con mucho cuidado.

A estos conceptos, cuando aplicados a la teoría económica, no hay que darles un contenido distributivo de la renta social.

Para aclarar mejor las afirmaciones anteriores, podemos recurrir a los dos teoremas fundamentales de la teoría del bienestar:

1) La eficiencia u óptimo de Pareto nada más significa que, dadas determinadas condiciones económicas, la mejoría del bienestar de una persona solo podrá realizarse con la disminución correspondiente del bienestar de otra.

Así, decir eficiencia en este sentido no significa que los recursos de la sociedad son distribuidos con justicia social, que atienda a las necesidades básicas de la población, etc.

2) Dada una asignación inicial correcta de los recursos entre los miembros de la sociedad, una economía competitiva puede alcanzar todos los puntos de la curva de posibilidades.

La teoría del bienestar no busca una igualdad en el tratamiento redistributivo entre los miembros de la sociedad. Busca que, a partir de un punto inicial, se practique la equidad, dando oportunidades competitivas iguales entre las personas, dejando que el desarrollo del mercado lleve a que cada una ocupe el punto que le corresponde en la curva de posibilidades.

La posición teórica desarrollada por Stiglitz, a pesar de ser aceptada como compatible por los defensores del "status quo", parte de una lógica empírica, fundamentada en hechos reales.

En su trabajo –y tal vez de eso sea derivado su éxito– el autor trata los fenómenos económicos por medio de una lógica sencilla, transparente, basada en el sentido común por medio de un discurso claro y hasta modesto.

Analizando el texto de Stiglitz a partir de un enfoque marxista, podríamos mencionar en principio, que su concepción del Estado es demasiado "idealista y confunde" la verdadera función del estado con su marketing político.

Por otro lado, al abordar Stiglitz a partir de la visión neoliberal, de forma ortodoxa, se verifica que él no hace una defensa estricta de los postulados del capitalismo. Al revés; es suficientemente crítico para dejar entendido que varios tipos de aportación de recursos al Estado, por medio de impuesto o contribuciones, que aparentemente son provenientes del capital, tienen su origen en las actividades de los trabajadores, como son las aportaciones patronales para la seguridad social, "Decimos que la parte de las cotizaciones que es pagada por el empresario se traslada hacia atrás si como consecuencia de éstas disminuye la demanda de trabajo y, por lo tanto, el salario. Si el salario disminuye en una cuantía inferior a la del impuesto, decimos que se traslada parcialmente hacia atrás; si disminuye en la misma cuantía, decimos que se traslada totalmente hacia atrás. La mayoría de los economistas piensa que la mayor parte de las cotizaciones a la seguridad social (incluida la parte que paga el empresario) es soportada por los trabajadores, que perciben salarios más bajos como consecuencia."⁴

Esa lógica sencilla y práctica, utilizada en el libro "Economía del Sector Público" es de grande valor pragmático como instrumento de definición de políticas públicas y de argumentos para su crítica.

Incluso, podemos considerar al autor en el mismo nivel de famosos economistas como John K. Galbraith, Samuelson, Dornbush, entre otros. Su texto proporciona los elementos para entender a la realidad tal como la misma se presenta. Nos permite utilizar un lenguaje conceptual común en la actualidad, la cual es utilizada por las autoridades gubernamentales, por los dirigentes y técnicos de los organismos multilaterales, en el mundo académico y los medios de comunicación. Y lo más importante, a partir de esta base común, permite avanzar en análisis más críticos y profundizar las polémicas actuales.

⁴ STIGLITZ Joseph, *La Economía do Sector Público*, 2ª edición, Barcelona, 1988, Ed. Antoni Bosch, p.455

3. OBJETIVO

3. OBJETIVO

Describir las características y comportamiento del gasto social del Gobierno Federal de Brasil, durante el periodo 1990-2001.

4. HIPÓTESIS

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4. HIPÓTESIS:

El gasto social del Gobierno Federal de Brasil, no ha logrado incrementar durante la última década su presencia relativa en materia de asistencia, seguridad social, salud, educación, cultura, vivienda y empleo.

5. METODOLOGÍA

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

5. METODOLOGÍA

5.1 La cuestión metodológica planteada en la elaboración del ensayo.

En verdad, son dos las cuestiones metodológicas: La primera es el uso del Internet en el Seminario de Titulación a Distancia en Economía Pública. La forma y los instrumentos que están siendo utilizados, me parecen bastante adecuados a la incipiente etapa de informatización y globalización que vivimos.

Cuando digo incipiente, de ninguna manera quiero negar los avances de la informática. Me recuerdo los primeros contactos con los equipos de cómputo de la UNAM, en el inicio de los años 80's, cuando surgían las primeras computadoras personales, totalmente rudimentarias.

Hoy, hemos avanzado mucho en términos tecnológicos, pero, frente a las posibilidades que anuncia la informática, apenas empezamos a tornar viable su aplicación en nuestra vida cotidiana.

Seguramente el carácter vanguardista que la Facultad de Economía de la UNAM, originado de la iniciativa de los maestros y técnicos, que se manifiesta en los cursos a distancia ofrecidos por medios electrónicos, permitirá la implantación de metodologías cada vez más integradoras de los medios técnicos (particularmente las posibilidades que ofrece el Internet para la investigación y comunicación) con los contenidos y la didáctica de cada materia específica.

Así, cabe destacar el carácter pionero del Seminario de Titulación a Distancia en Economía Pública y el papel que desempeñan para su éxito el Prof. Miguel Angel Jiménez Vázquez y su asistente, Héctor Rogelio Rodríguez Frappé, utilizando de forma innovadora y con competencia, los medios electrónicos de comunicación durante el desarrollo del curso.

La Segunda, se refiere al método de consulta y desarrollo del trabajo.

Quiero destacar que he utilizado, como fuente del presupuesto brasileño, la base de datos de la Consultoría del Presupuesto y Fiscalización Financiera de la Cámara de Diputados (COFF).

También fueron utilizados los 'sitios' de la presidencia de la república, de la Cámara de Diputados, del Senado, del Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión, de la Secretaría de Presupuesto, del Banco Central, del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), del Tribunal de Cuentas da União (TCU), del Instituto de Pesquisa Aplicada (IPEA) y otros.

Solamente los sitios utilizados directamente como fuentes fueron citados en el interior de la investigación.

Con relación a la elaboración del ensayo, desarrollé un trabajo con características básicamente descriptivas, pero, en algunos momentos llegué a evaluar la ejecución de determinadas políticas públicas, teniendo como referencia los gastos sociales.

Las informaciones acerca del presupuesto fueron tratadas teniendo como base una referencia común a los valores de las recetas corrientes de los años considerados en el período.

Al principio me parecía indicado utilizar la relación presupuesto público y producto interno bruto (PP/PIB). El PIB sería la constante y todos los otros factores variables. Pero existen demasiadas variaciones del PIB antes de 1995, cuando Brasil vivía un período de "hiperinflación". No encontramos disponibles valores oficiales del PIB relacionados con el Presupuesto Público. Es fácil entender que, con los precios cambiando vertiginosamente y con el gasto público realizándose a lo largo del año, utilizar un valor del PIB anual podría presentar una fuerte distorsión en los datos finales.

Así, opté por emplear las recetas corrientes obtenidas en el ejercicio. Utilicé la relación gasto/receta corriente para las comparaciones de los valores de los gastos anuales.

Utilicé también como fuentes de información, las leyes del presupuesto, tales como el Plan Plurianual de gobierno, la Ley de Directrices del Presupuesto, la Ley del Presupuesto Público, notas técnicas de órganos gubernamentales, de las consultorías de la Cámara de los Diputados, del Senado, informes de gobierno, pareceres de tribunales, pronunciamientos de parlamentares, y estudios de varias entidades e institutos.

Las principales fuentes bibliográficas utilizadas fueron la "*Constituição do Brasil*", el "*Manual Técnico do Orçamento*" de la Secretaría del Presupuesto, el libro "*Orçamento Público*" de James Giacomoni, el "*Dicionário de Orçamento, Planejamento e Áreas Afins*" de Osvaldo Maldonado Sanches, "*Ajuste Neoliberal e*

Desajuste Social na América Latina" de Laura Tavares, el estudio *"Políticas Sociais"* del IPEA, etc.

5.2. Ruta de desarrollo del ensayo

5.2.1- Inicialmente traté de hacer una descripción básica del ciclo del presupuesto brasileño y la legislación correspondiente.

5.2.2- A seguir, busqué fundamentar y describir el papel de la intervención del estado en la economía con énfasis en los gastos sociales. Al mismo tiempo se definió el concepto de gasto social que será adoptado en este trabajo.

5.2.3- Después, hice la descripción de la estructura de clasificación presupuestal, identificando los cambios ocurridos en 1999.

5.2.4- Posteriormente identifiqué los gastos sociales en el presupuesto Brasileño, a partir de 1990 hasta 2001 y verifiqué el comportamiento de los gastos sociales en las funciones seleccionadas, durante todo el periodo, comparando las intenciones manifestadas en las declaraciones del gobierno con la ejecución efectiva del presupuesto, utilizando series históricas, gráficos, valores constantes, comparaciones, etc.

5.2.5- Finalmente, incluí en el trabajo algunas recomendaciones para un estudio mas profundo del presupuesto público brasileño. También hice sugerencias sobre medidas que podrían corregir algunas fallas de la política social en el país.

5.3. Justificación

5.3.1. INTRODUCCIÓN

La tarea de presentar una visión de conjunto de este período no es fácil. La dificultad se presenta más por los fuertes cambios presentados en el periodo, los cuales se quedan muy claros en el comportamiento de los indicadores macroeconómicos, que por su amplitud.

5.3.2. Antecedentes

La Dictadura Militar que se mantuvo en Brasil por tres décadas terminó de una manera sin gloria, derrumbada por el peso de su incompetencia histórica y por la oposición pacífica, pero activa de millones de personas que marcharon por las calles clamando por el fin del autoritarismo, por democracia y elecciones libres y directas.

No se lograron las elecciones directas, pero el candidato opositorista, de la elección realizada por el llamado Colegio Electoral, Tancredo Neves, un civil, político tradicional que gozaba de gran popularidad, logró vencer al candidato de los militares.

Infelizmente, en circunstancias todavía no totalmente elucidadas, Tancredo Neves cae enfermo en el día de su investidura en el cargo presidencial y es hospitalizado. Después de larga agonía de varios días, con el País prácticamente inmovilizado, esperando que hubiera una mejora en su estado, el Presidente Tancredo vino a fallecer.

Asume su lugar el vicepresidente, José Sarney, también político tradicional, representante de la oligarquía del norte de Brasil e incluso, participante activo de los distintos gobiernos militares.

A pesar de haber cooperado con los militares, José Sarney asume la perspectiva democrática del nuevo gobierno y, en medio a crisis políticas y económicas, consigue cumplir con él compromiso político de realizar una Asamblea Nacional Constituyente que proporcionaría al País una nueva Constitución y de terminar la transición a un nuevo gobierno electo democráticamente por elecciones directas.

Es necesario mencionar que, en las primeras elecciones presidenciales directas realizadas después de la Dictadura Militar, en la etapa final, eran candidatos Luís Inácio Lula da Silva y Fernando Collor de Mello.

A pesar de las impresionantes manifestaciones populares de apoyo a Lula, el proceso electoral estuvo lleno de incidentes extraños, como la vinculación forzada, hecha por sectores de prensa, que relacionaban Lula y el Partido de los Trabajadores con el secuestro de un conocido empresario. Aún comprobada la no-existencia de vínculos entre el PT y su candidato con el fracasado secuestro, el daño a la campaña fue grande.

También durante la apuración de los votos, curiosamente hubo problemas con las computadoras y, cuando las mismas fueron arregladas, el candidato de la oligarquía, apoyado por el gran capital, las multinacionales, los banqueros y terratenientes, asumió gran ventaja en la apuración de los votos, saliendo victorioso del proceso electoral.

El periodo del presente trabajo empieza en 1990, con el Gobierno de Fernando Collor de Mello, electo Presidente de Brasil, democráticamente, por elecciones libres y con votación directa.

5.3.3. Gobierno de Fernando Collor de Mello

15/03/1990 a 02/10/1992

Fernando Collor empieza su gobierno tratando de controlar la fuerte crisis económica que se arrastraba desde el final de gobierno anterior, de José de Sarney. La campaña de Collor fue caracterizada por la bandera de combate a la corrupción y promesa de una de rápida modernización e integración del país al mundo globalizado.

Tratando de controlar el déficit y la deuda pública, frenar la inflación y recuperar el crédito externo y la confianza interna, Collor, ya en el primer día de gobierno, 15/03/1990, adoptó rigurosas e impopulares medidas de estabilización económicas, por medio del instrumento legal, "*Medida Provisória* n° 168" de 15 de abril de 1990, efectuando el confisco de todos los tipos de cuentas bancarias superiores a 50 mil ("*Cruzados Novos*" – moneda de la época), determinó que los precios de las mercancías y servicios solo podrían ser alterados mediante autorización del Ministerio de Hacienda y cambió la moneda de "*Cruzado Novo*" para "*Cruzeiro*", retomando la denominación histórica de la moneda brasileña.⁵

También organiza un Gabinete de su extrema confianza y nombra para ministra de Hacienda a la economista Zélia Cardoso, figura

⁵ Síntesis de la descripción de la "Medida Provisória" 168, descrita en el texto: BANCO CENTRAL DE BRASIL, "*Finanças Públicas - Sumário dos Planos Brasileiros de Estabilização e Glossário de Instrumentos e Normas Relacionadas à Política Econômico-Financeira*", Edición revisada, Brasília, junio de 2000, p. 15. Disponible también en el sitio - www.bacen.gov.br.

que asumirá postura destacada en la conducción de la economía brasileña, principalmente por su carácter polémico

Pero a pesar de las duras medidas de contención adoptadas, la crisis vuelve a presentarse y Collor de Mello empieza a vivir la derrocada de su gobierno en medio a escándalos, crisis y corrupción.

Es descubierto que su principal asesor, el ministro Paulo Cesar Farias, conocido popularmente por PC había desviado inmensa cantidad de dinero destinada a las elecciones y, cobraba caro por cualquier medida a ser tomada por el gobierno, remitiendo los recursos así obtenidos al exterior (PC Farias, con la caída de Collor, después de huir a Tailandia, fue detenido, lo trajeron a Brasil, donde pasó un periodo en la cárcel. Poco después de salir en libertad, vino a ser asesinado en circunstancias hasta hoy no aclaradas).

Es importante mencionar que, además de los procesos desarrollados en el Congreso, que vinculaban a Collor con todo el esquema de corrupción, lo determinante para su caída fue la dimensión de las manifestaciones populares que exigían su renuncia y punición. Durante días, millones de personas marchaban por las calles pidiendo, clamando por el fin de su gobierno.

En proceso no muy común en Latinoamérica, acostumbrada a la caída de Presidentes a través de golpes políticos, Fernando Collor de Mello, en medio de escándalos y denuncias de corrupción, se ve forzado a abandonar el gobierno en octubre de 1992, pero antes de que fuera efectiva su destitución, renuncia a la presidencia en diciembre del mismo año. En este caso, mantiene legalmente el derecho a candidatarse otra vez.

5.3.4. Gobierno de Itamar Franco

02/10/1992 a 01/01/1995

Con la renuncia de Collor, el vicepresidente Itamar Franco, electo juntamente con Fernando Collor, asume el gobierno que va de 1992 a 1994, período caracterizado por "crisis hiperinflacionarias", grandes movilizaciones sociales y presiones económicas de todos los sectores de la sociedad. Desde el principio Itamar tiene claro que su gobierno es de transición a la recuperación democrática,

destinándose a cumplir con el restante del mandato hasta las nuevas elecciones.

No se puede negar que esta tarea él la hizo con eficiencia.

La crisis política, en una análisis superficial, Itamar Franco contornó con facilidad. La económica costó más trabajo. El País vivió en el periodo una escalada inflacionaria sin precedentes, pudiendo ser comparada a las mayores inflaciones registradas en la historia económica del mundo: en media, al año llegó a 1.157 % en 1992 y a 2.708 en 1993.

Pero, con Fernando Henrique, un sociólogo en el Ministerio de Hacienda, seguramente asesorado por eminentes economistas que no es é caso averiguar en el momento, el gobierno de Itamar Franco elabora un Plan heterodoxo de ajuste de la economía brasileña. Como respuesta a la difícil situación es implantado el Plan Real.

La crítica al Plan Real, como el mismo fue llamado, ahora es relativamente fácil. Pero aún así la opinión pública no lo condena, pues él logro poner fin al proceso inflacionario. La opinión pública corriente no ve la relación que existe entre las medidas adoptadas en aquél entonces con la destrucción de la economía brasileña que se verifica ahora.

Este Plan tiene como base, la utilización de un artificioso mecanismo, la Unidad Real de Valor (URV) para servir como patrón de valor monetario, integrando por un periodo, con el "cruzeiro real" el Sistema Monetario Nacional. Con base en tres índices de precios su uso permitió mejor sincronismo entre los precios, facilitando la transición para la nueva moneda⁶, que sirvió de patrón de valor monetario. Este mecanismo posibilitó la transición a la nueva moneda (Real) y desvinculó la economía de la variación de los índices, estableciendo con ello las bases para el fin de la hiperinflación.

Por medio de una fuerte valorización de la moneda brasileña, combinada con la apertura de los mercados a las importaciones, un proceso radical de privatizaciones y una tasa elevada de interés, añadidas de otras medidas que no es el caso detallar en el momento, el gobierno consiguió atraer al País divisas suficientes para mantener los pagos de los compromisos, disminuyo la presión

⁶ Ibidem p. 19.

de la demanda por medio del desempleo y atendió a la demanda interna solvente por medio de la importación barata, debilitó a las empresas nacionales que tuvieron que competir con las importaciones de manera desventajosa, controlando así la inflación con un costo social y económico que tal vez nunca será plenamente evaluado.

Así, a pesar de los resultados actuales, el Plan Real, en la época se presentó como un verdadero milagro, tanto por los resultados obtenidos, como por la casi unanimidad nacional conseguida. Pocos osaron criticarlo y, al hacerlo eran callados por gritos e insultos de sus adeptos. Pero esto sería asunto suficiente para una o varias tesis.

Con esta nueva situación fueron realizadas las elecciones presidenciales de 1994, cuando Fernando Henrique Cardoso, ex ministro de Hacienda y supuesto creador del Plan Real llega a la presidencia de la república.

5.3.5. Gobiernos de Fernando Henrique Cardoso.

01/01/1995 a 01/01/2003 -

Con la inflación controlada en 1994, con el Plan Real en su gloria del primer año, un Real tenía valor superior a un Dólar. Los intereses elevados, las importaciones baratas y las divisas ingresando en el País, posibilitaron a Fernando Henrique, el Ministro que se quedó como el autor del Plan Real, ser electo Presidente de Brasil con mucha facilidad.

Las críticas de la oposición, cuyo líder máximo era el actual Presidente Luis Inácio Lula da Silva, no encontraban repercusión en la opinión pública.

Fernando Henrique, además de vencer a las elecciones, consiguió enorme popularidad en su primer año de gobierno. Con el Real sobrevaluado y el mercado abierto a las importaciones, fue una verdadera fiesta durante los primeros años. Rápidamente la oposición fue controlada y el movimiento sindical tuvo que someterse a la nueva dinámica económica. En un principio hubo un auge consumista. Hasta agua mineral era importada. Uno encontraba hasta alfileres de Tailandia o Corea en el mercado.

Con el interés elevado, tal vez el interés real más alto en el mundo, el País absorbía enorme cantidad de capital externo.

El proceso de privatizaciones reforzó aún más esta tendencia. Desequilibrios en las cuentas externas se presentaron, pero era voz común entre los economistas del gobierno que la situación estaba bajo control. Brasil, según ellos, necesitaba para desarrollarse del llamado ahorro externo, ya que no tenía suficiente capital propio.

También necesitaba importar bienes de capital en cantidad para crear una infraestructura productiva. Cuando este proceso estuviera avanzado, ahí sí, tendríamos competitividad suficiente para abrir mercados a nuestras exportaciones. El crecimiento futuro de las exportaciones posibilitaría el equilibrio de la balanza comercial y de transacciones corrientes y la recuperación del empleo.

Con la fuerza de la economía brasileña, con la venta a precios bajos del patrimonio público, formado en las últimas décadas, con las reservas abarrotadas de divisas, con el instrumento de los intereses elevados, con el desempleo creciente, el gobierno de Fernando Henrique consiguió sortear las grandes crisis internacionales, hasta el año de 1998, con la crisis de la Rusia.

La vulnerabilidad del modelo económico adoptado por Brasil se presenta en 1998 en toda su plenitud. La Bolsa de Valores brasileña cae sucesivamente, día tras día. La evasión de divisas empieza a bajar drásticamente las reservas internacionales. Debido a la coyuntura de crisis presentarse juntamente con el proceso electoral de 1998, el gobierno resiste a proceder a una devaluación del Real. Se establecen negociaciones formales con el Fondo Monetario Internacional - FMI y, con su aval siguen las negociaciones con los bancos internacionales.

Este periodo culmina, finalmente, en los primeros meses del nuevo gobierno de Fernando Henrique, cuando el País no soporta más a la caída de las reservas, la moneda es devaluada y los intereses elevados, pasando Brasil nuevamente a tener los intereses reales más altos de todo el mundo.

Pasada la turbulencia del final de 98 e inicios de 99, cuando el País pierde más de 40 mil millones de dólares de sus reservas, el modelo se mantiene, pero con la tasa de cambio administrada por

el Banco Central y con la política de ajuste monetario dictada por el acuerdo con el FMI.

A partir de este periodo se da la búsqueda del superávit primario como base de la política económica, condicionando de forma rígida la ejecución de las políticas públicas.

5.3.6. Comentarios acerca del periodo

El gobierno de Fernando Henrique Cardoso, o mejor, los gobiernos, pues él llegó al final de su segundo período consecutivo como presidente de Brasil, se caracterizaron por un contundente discurso de prioridad hacia lo social.

Pero, la marca constante de su gestión ha sido la manifestación de la prioridad total dada a la estabilidad económica considerada como condición básica para el desarrollo económico y social, en este orden de prioridad.

Sin embargo, la estabilidad alcanzada ha sido únicamente monetaria, aún así sólo en determinados lapsos de tiempo. En su conjunto, no hubo tal estabilidad.

De agosto de 1994 a agosto de 2001, el IGP-DI pasó de 100 a más de 208 y el dólar, de US\$1,00 = R\$0,64 a US\$1,00 = R\$2,60 en septiembre de 2001. Actualmente varía entre \$3,40 a R\$3,80.

El IGP-DI: es un "Índice de precios", calculado por la Fundación Getúlio Vargas, en las regiones metropolitanas de Rio de Janeiro y São Paulo, con base en datos apurados entre el primer y el último día de cada mes.

Este índice es elaborado por medio de la ponderación de otros tres índices (IPA, IPC, INCC) con pesos diferenciados: Así, el IGP-DI=100% es compuesto por a) Índice de Precios al Mayoreo (IPA)=60%; b) Índice de Precios al Consumidor (IPC)= 30% e c) Índice de Precios de la Construcción Civil (IPCC)=10%.

O Índice General de Precios (IGP), en su modalidad "Disponibilidad Interna" (IGP/DI), constituye uno de los índices preferidos para la construcción de deflatores y para la estructuración de

procedimientos para la conversión de valores corrientes en valores constantes."⁷

Es innegable que la política económica de los gobiernos de FHC ha frenado el proceso de hiperinflación vivido en Brasil en los inicios de los años 90's. De 1995 a 1998, la inflación fue decreciente y la moneda permaneció estable. A finales de 1998, según la interpretación oficial, debido a factores externos al país, como la crisis de Rusia, la moneda brasileña sufrió una fuerte presión especulativa, las reservas de divisas bajaron aceleradamente y en cantidad asustadora, culminando con la devaluación monetaria ocurrida en 1999.

Para sorpresa de los analistas económicos, y tal vez del propio gobierno la devaluación fue puntual y no afectó los precios internos, según los índices inflacionarios oficiales. La estabilidad se mantuvo en otro nivel de paridad del cambio. Nuevamente en el 2001, la economía sufrió una devaluación de la moneda que todavía no se estabiliza.

A pesar del discurso oficial de "prioridad por lo social", consideramos que no es tan sencillo afirmar que las políticas sociales han avanzado en el periodo y que el gasto social ha tenido incrementos constantes. Programas en este sentido han sido eliminados o han tenido sus gastos reducidos. Sin embargo otros fueron creados y algunos aumentaron su presupuesto. Una parte importante de los gastos sociales incluidos en el presupuesto del 2001, no han sido ejecutados o lo han sido solamente en parte, principalmente considerado el año de ejercicio de la Ley.

En finales de 1998, como medida de emergencia para enfrentar el proceso de crisis económica, que amenazaba transformarse en una crisis de pago junto a los organismos financieros externos, Brasil hace un acuerdo con el FMI (Fondo Monetario Internacional), pasando a perseguir con determinación la meta de un superávit primario en la ejecución de la política presupuestal y de continuidad de la estabilidad monetaria.

En síntesis, el modelo económico que daba prioridad a la especulación financiera, dejando rezagadas las necesidades de la sociedad, pasa a presentarse totalmente desnudo. La prioridad real, documentada en los acuerdos internacionales, pasa a

⁷ SANCHES, Osvaldo Maldonado. *"Dicionário de Orçamento, Planejamento e Areas Afins"* 1ª Edición, Brasilia, Prisma, 1997, p. 131

mostrarse explícita incluso en los discursos oficiales. La meta del gobierno es alcanzar superávits primarios crecientes y, así, garantizar a los acreedores internacionales. En esta dinámica Fernando Henrique pasa sus últimos cuatro años de gobierno.

En finales de 2002, nuevamente la crisis se desata con fuerza total y el conjunto de la población, finalmente se convence de que el modelo económico puesto en práctica en los últimos ocho años fue una trampa. La oposición vence con facilidad a las elecciones presidenciales, con la bandera de esperanza en cambios significativos. Si tales cambios se convertirán en realidad, los hechos dirán.

5.3.7. COYUNTURA ECONÓMICA, Y EL PRESUPUESTO

No entraré en detalles sobre las distintas implicaciones de la inflación en el presupuesto del periodo. Buscaré nada más evaluar la evolución de los gastos comparando el gasto efectuado en este periodo con las recetas corrientes realizados (ver el cuadro No. 1 "La inflación en Brasil", pág. 27).

Con éstas orientaciones de la política económica adoptada, considero que las políticas sociales fueron perjudicadas, y su evolución no acompaña la de otros indicadores de la economía.

Dificultad adicional nos presenta (además del proceso inflacionario verificado entre 1990 a 1995) el hecho que entre 1999 al 2000 fueron introducidas significativas modificaciones en el proceso de planeación y presupuesto del sector público. La estructura de clasificación presupuestal se cambió y los programas de gobierno sufrieron alteraciones no sólo de nombre, sino también de alcance.

No es mi intención analizar en detalle tales modificaciones, ni hacer una estrecha comparación entre los programas anteriores a 2000 y los actuales. Haré algunas aclaraciones sobre los cambios ocurridos, pero para efecto de comparación trabajaré con la clasificación presupuestal de función, buscando utilizar la clasificación unificada que existía antes del 2000. Las funciones que fueron separadas a partir del 2000, las vuelvo a agregar, con base a sus denominaciones. Este procedimiento será mejor explicado en desarrollo del texto. Para servir de parámetro incluiré la función "Defensa Nacional" y "Seguridad Pública".

En síntesis, el objetivo del trabajo es identificar las características del gasto social público federal de Brasil, previsto en la ley presupuestal, verificando su evolución y corroborando la hipótesis que en el periodo de 1990 a 2001, los gastos sociales (considerados en su conjunto) no han sido significativamente incrementados.

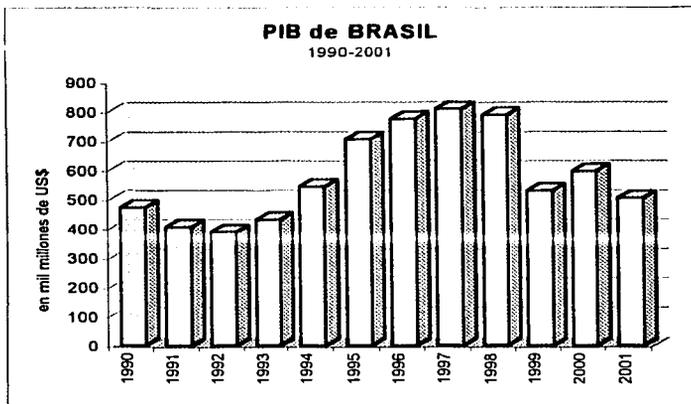
6 – EL DESEMPEÑO DE LA ECONOMÍA BRASILEÑA

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

6 – EL DESEMPEÑO DE LA ECONOMÍA BRASILEÑA

6.1. Comportamiento del Producto Interno Bruto de Brasil en los años estudiados.

Gráfica n° 1



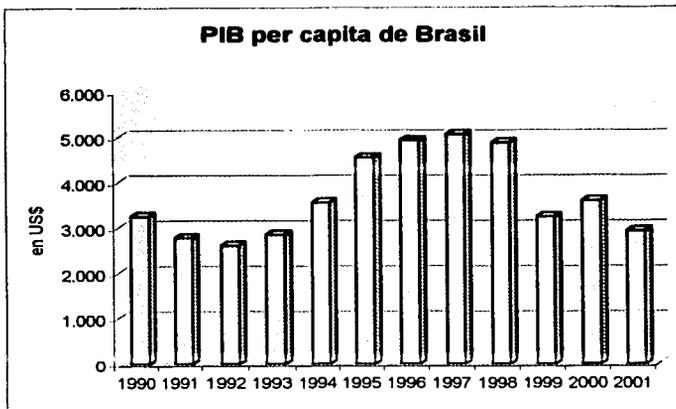
Fuente: Revista Coyuntura Económica de la "Fundação Getúlio Vargas", Coyuntura Estadística - enero de 2003.

Obsérvese que existe un crecimiento acelerado del PIB en dólares, prácticamente doblando su valor entre 1992 y 1997. Ahora, en 2003, con la actual cotización del cambio, el PIB se encuentra en torno a los 400 mil millones de dólares. Sería una interesante investigación verificar como esta variación de valor relativo del PIB contribuyó a la especulación financiera verificada en los últimos años.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

6.2. Variación del Producto Interno Per Capita en dólares.

Gráfica n°2



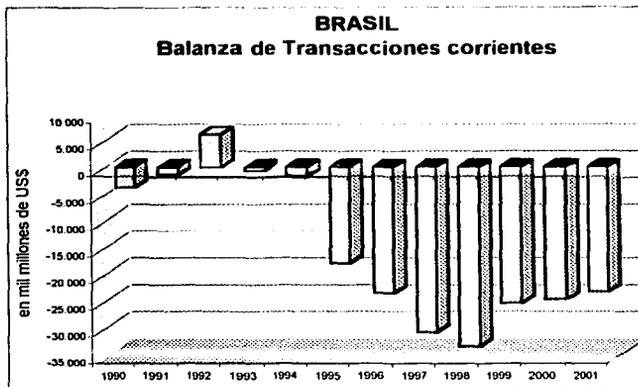
Fuente: Revista Coyuntura Económica de la "Fundação Getúlio Vargas", Coyuntura Estadística - enero de 2003

Esta gráfica muestra como el brasileño salió artificialmente de un nivel de renta inferior a 3.000 dólares por año, para 5.000 dólares, para después, con la decadencia del Plan Real volver a caer a sus niveles históricos.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

6.3. Comportamiento de la Balanza de Transacciones Corrientes.

Gráfica n° 3



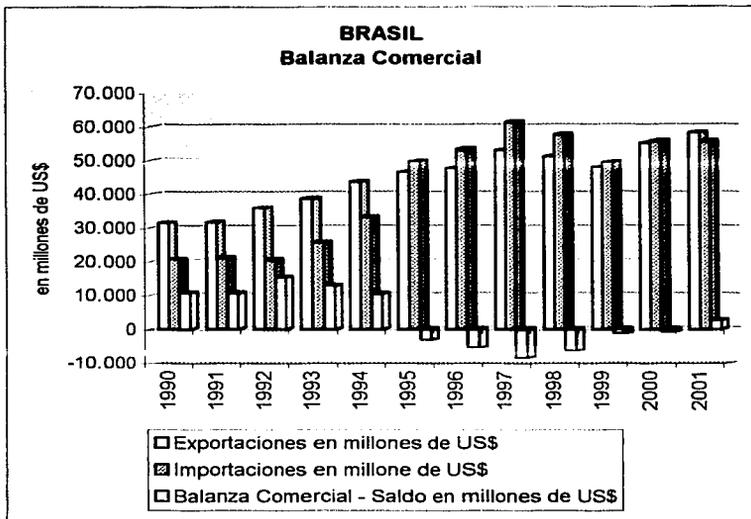
Fuente: Revista Coyuntura Económica de la "Fundação Getúlio Vargas", Coyuntura Estadística - enero de 2003

Por la gráfica arriba podemos ver como el saldo de la Balanza de Transacciones, que era positivo en más de 6.000 millones de dólares en 1992, se torna negativo en más de 33 mil millones en 1998. Los recursos que salían del País para cubrir este déficit eran provenientes de inversiones especulativas y privatización de estatales.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

6.4. Comportamiento de la Balanza Comercial

Gráfica n° 4



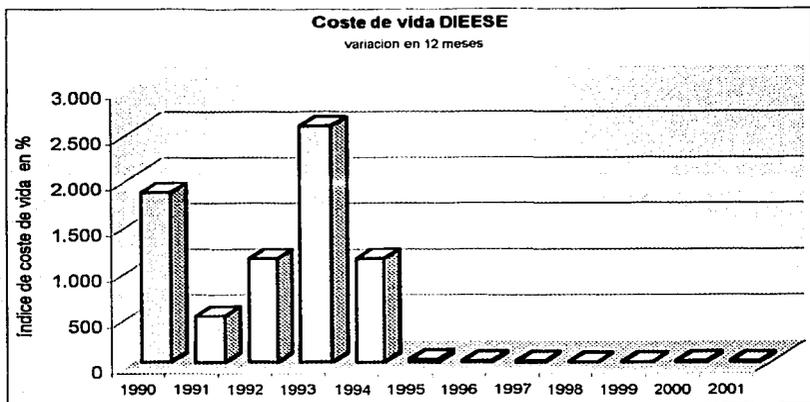
Fuente: Revista Coyuntura Económica de la "Fundação Getúlio Vargas", Coyuntura Estadística - enero de 2003

La Balanza Comercial brasileña, históricamente superavitaria, en el gobierno de Fernando Henrique pasa a ser deficitaria, llegando a ser negativa en más de 8 mil millones de dólares en 1997. Con la crisis de 1998, la disminución del flujo de inversiones externas y la necesidad de obtener recursos para pagar los compromisos obliga a la devaluación de la moneda y a gran esfuerzo exportador, recuperándose así la tendencia positiva del saldo comercial.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

6.5. Coste de la Vida

Gráfica n°. 5



Fuente: Datos del "Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos" - DIEESE - Revista Coyuntura Econômica de la "Fundação Getúlio Vargas", Coyuntura Estadística - enero de 2003

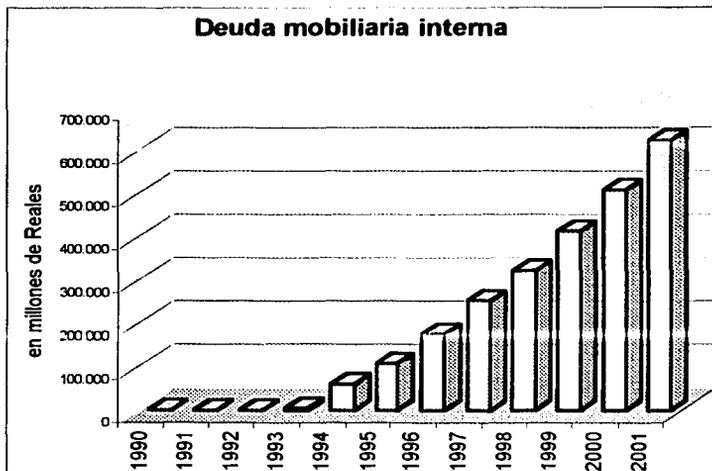
Tomando en consideración el coste de la vida calculado por el DIEESE - "Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos", podemos verificar que en este sentido el Plan Real consiguió una estabilidad monetaria. Pero la inflación en los periodos anteriores era repasada a los salarios, lo que ocasionaba la llamada espiral inflacionaria.

En el gobierno de FHC los salarios fueron congelados, pero los precios, aunque lentamente, siguieron subiendo, lo que ocasionó a lo largo del periodo tal vez la mayor pérdida del poder adquisitivo de los trabajadores verificada en Brasil durante todos los tiempos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

6.6. Deuda Mobiliaria Interna

Gráfica n° 6



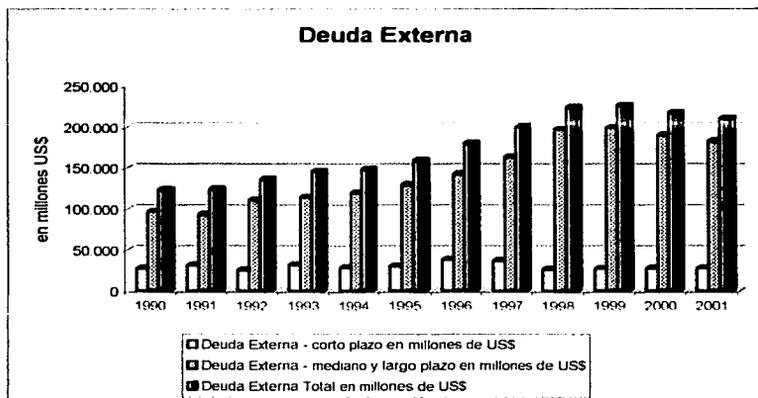
Fuente: Revista Coyuntura Económica de la "Fundação Getúlio Vargas", Coyuntura Estadística - enero de 2003

Nada indica con fuerza mayor el carácter especulativo del gobierno de Fernando Henrique que el comportamiento de la Deuda Pública. De un total inferior al equivalente a 5 mil millones de Reales en 1993, ella crece aceleradamente para más de 600 mil millones en 2001. Como parte substancial de la Deuda Pública Interna está vinculada al dólar, con las recientes devaluaciones verificadas en 2002, su valor supera los 800 mil millones. Este verdadero nudo económico fue el principal legado de Fernando Henrique para el nuevo Presidente.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

6.7. Deuda Externa Brasileña.

Gráfica nº 7



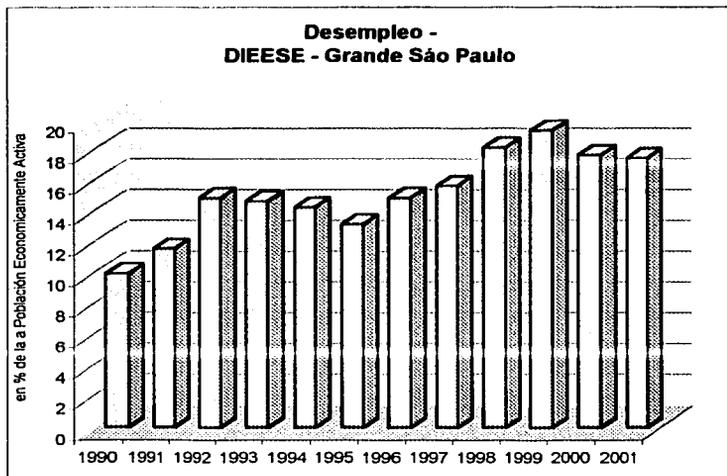
Fuente: Revista Coyuntura Económica de la "Fundação Getúlio Vargas", Coyuntura Estadística - enero de 2003

En el periodo, la Deuda Externa prácticamente dobló su valor, lo que comparado a la Deuda Interna puede parecer poco. Pero no se puede olvidar que, más de 30% de la Deuda Interna se encuentra vinculada al dólar, representando así una "internalización" de la Deuda Externa. Es necesario destacar, que los recursos remitidos por Brasil para el exterior durante la década, seguramente son superiores al monto de nuestro endeudamiento. También este es un tema interesante para estudios posteriores.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

6.8. Desempleo en Brasil

Gráfica nº 8



Fuente: Revista Coyuntura Económica de la "Fundação Getúlio Vargas", Coyuntura Estadística - enero de 2003

La evaluación de desempleo en Brasil es muy polémica. El Instituto Brasileño de Geografía - IBGE, tiene un índice que normalmente es usado por el gobierno. Pero es muy estricto, pues considera desempleado solamente aquella persona que estuvo buscando trabajo en los últimos siete días antes de la realización de la encuesta. El - "Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos" - DIEESE, toma en consideración un universo más amplio. Considera, para determinar el desempleo abierto, a personas que estuvieron buscando trabajo en los últimos 30 días anteriores a la investigación y no ejercieron ningún trabajo en los últimos siete días y para desempleo oculto considera a las personas que buscaron trabajo en los últimos 12 meses, a pesar de desarrollaren algún tipo de trabajo precario. El índice aquí utilizado

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

corresponde al desempleo total, proporcionado pelo DIEESE, que es la suma del desempleo abierto con el desempleo oculto.

6.9. La inflación en Brasil

Índice General de Precios – Disponibilidad Interna - IGP-DI

Cuadro 1

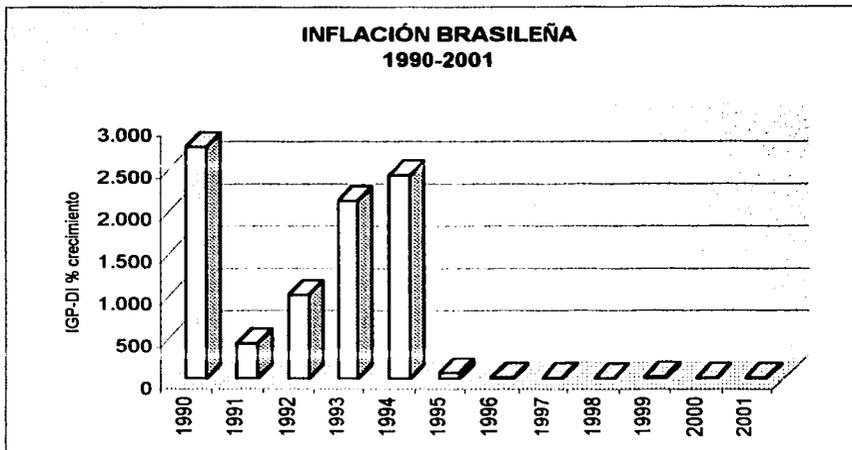
AÑO	VARIACIÓN %
1990	2.740,23
1991	414,75
1992	991,35
1993	2.103,40
1994	2.406,87
1995	67,46
1996	11,10
1997	7,91
1998	3,89
1999	19,98
2000	9,81
2001	10,40

Fuente: Fundación Getúlio Vargas, "Conjuntura Estatística", *Revista Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro - Brasil, mayo de 2002, No.5, pág.II.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La Inflación Brasileña.

Gráfica 9



Fuente: Fundación Getúlio Vargas, "Conjuntura Estatística", *Revista Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro - Brasil, mayo de 2002, No.5, pág. II.(Cuadro 1 del ensayo)

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

7. DESARROLLO DEL CICLO DEL PRESUPUESTO BRASILEÑO

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

7. DESARROLLO DEL CICLO DEL PRESUPUESTO BRASILEÑO

7.1. Las leyes del presupuesto

Cuando se habla del presupuesto público en Brasil, normalmente entendemos que se está comentando del documento editado anualmente por el gobierno federal, determinando las recetas y el gasto público de la nación. En el caso específico a éste trabajo, estoy reportándome al presupuesto federal, ya que existen también los presupuestos de los estados y de los municipios.

Sin embargo, el presupuesto en un sentido más amplio, es todo un sistema de leyes e instituciones que posibilitan la planeación, elaboración, aprobación, ejecución y evaluación de las políticas públicas.

La visión del "sistema" presupuestal en sí mismo no es suficiente para entender toda la amplitud de su importancia. Este sistema funciona en forma continua y recurrente y nos lleva a un concepto más avanzado de ciclo presupuestal. Así, en nuestro punto de vista, presupuesto público en su sentido amplio, es el sistema presupuestal en funcionamiento.

*"... la función presupuestal comprende un sistema presupuestal y un proceso presupuestal que se complementan y que deben ser estudiados concomitantemente, ya que la comprensión de uno es indispensable para entender al otro."*⁸

A pesar de concordar enteramente con la definición de Giacomoni, que considera el presupuesto como un sistema y proceso en funcionamiento, debido a la dimensión del universo del presupuesto, trataré inicialmente de algunos aspectos de los dispositivos legales del sistema presupuestal, para entender un poco su estructura.

⁸ GIACOMONI, James, "Orçamento Público", 8ª edición, São Paulo - Brasil - 1998 - Ed. Atlas, p.177.

Posteriormente, abordaré parte de su proceso, particularmente de la ejecución presupuestal; finalmente, buscaré proporcionar una visión conjunta de su ciclo.

Dispositivos Legales

Con la Constitución Federal de 1988, el sistema presupuestal federal brasileño pasó a ser regulado por tres leyes:

- Ley de Plano Plurianual (PPA)
- Ley de Directrices Presupuestales (LDO)
- Ley Presupuestal Anual (LOA).

Como punto de partida para entender al presupuesto público, se puede tomar por referencia lo dispuesto sobre el tema en la Constitución de Brasil de 1988.

En su Sección II, "de los Presupuestos", artículo 165 al 169, la Constitución define como siendo de iniciativa del poder ejecutivo la presentación de las leyes acerca del Plan Plurianual, de la Ley de Directrices Presupuestales y de la Ley del Presupuesto Anual. Las tres son los documentos legales básicos para el funcionamiento del ciclo presupuestal brasileño.

Según el 1º del Art. 165 el "Plan Plurianual (PPA) determinará, de forma regional las directrices, objetivos y metas de la administración pública federal para los gastos de capital y otros, de ella originadas y para las relativas a los programas de duración continuada."

*En el 2º del mismo artículo, es especificado que la "Ley de Directrices Presupuestales (LDO) comprenderá por las metas y prioridades de la administración pública federal, incluyendo los gastos de capital para el ejercicio financiero subsecuente, orientará la elaboración de la Ley Presupuestal Anual (LOA), dispondrá sobre las alteraciones en la legislación tributaria y establecerá la política de aplicación de las agencias oficiales de fomento."*⁹

El Artículo en consideración determina que el poder ejecutivo tendrá que presentar un informe resumido de la ejecución del presupuesto a cada bimestre y que los planes y programas

⁹ BRASIL. "Constituição" (1988) – "Constituição da República Federativa do Brasil", Senado Federal, Brasília, Brasil, 2002, p. 103.

previstos en la Constitución deben seguir las especificaciones del PPA.

En su 5º determina que: ' La Ley Presupuestal Anual (LOA) comprenderá:

I - El presupuesto fiscal referente a los poderes de la unión, sus fondos, órganos y entidades de la administración directa e indirecta, incluso fundaciones instituidas y mantenidas por el poder público.

II - El presupuesto de inversiones de las empresas en que la unión, directa o indirectamente, detenga la mayoría del capital social con derecho a voto;

III- El presupuesto de la seguridad social incluyendo todas las entidades y órganos a él vinculados, de la administración directa e indirecta; así como, los fondos y fundaciones instituidos y mantenidos por el poder público.

Sigue el artículo determinando que la ley del presupuesto debe considerar a las recetas y los gastos, ser compatible con las previsiones del PPA, no tener otros dispositivos exceptuándose los créditos suplementarios y operaciones de crédito.

La Constitución remite la reglamentación de las leyes citadas a la ley complementaria.

En los artículos siguientes del texto constitucional, que disponen acerca del presupuesto, hay que destacarse el art. 166 cuando determina:

"Los proyectos de ley relativos al Plano Plurianual, a las Directrices Presupuestales, al Presupuesto Anual y a los créditos adicionales serán apreciados por las dos casas del Congreso Nacional (Cámara de los Diputados y Senado), en la forma del regimiento común" ¹⁰

El párrafo 1º, del artículo 166, determina que será función de una Comisión Mixta de Senadores y Diputados examinar y emitir pareceres sobre los asuntos relativos al presupuesto público de la unión.

En este mismo artículo se determina que el Congreso podrá presentar modificaciones al proyecto de ley presupuestaria, principalmente con el objetivo de cambiar la asignación de recursos

¹⁰ Ibidem: p.104

El art. 167 trata de una serie de condicionantes a los créditos presupuestales, utilización de recetas y gastos.

El art. 168 determina que las dotaciones presupuestales a los poderes legislativo, judicial y al Ministerio Público, les serán repasadas hasta el día 20 de cada mes.

El art. 169 determina que los gastos con el personal activo e inactivo de la unión, de los estados, del Distrito Federal y de los municipios, no podrán exceder los límites establecidos en ley complementaria.

Cabe destacar que, a pesar de la Constitución actual de Brasil aprobada en 1988, la principal ley que dispone sobre el presupuesto público es la Ley 4.320 de 1964 ("Ley 4320/1964").

La Ley 4.320 de 1964 determinó los principios presupuestales de Brasil y, sigue siendo hoy la principal ley para la elaboración del presupuesto general de la unión, a pesar de varias alteraciones que fueron realizadas durante estos años.

La Ley 4.320 determina, por primera vez, los principios de transparencia presupuestal en su art. 2º:

"La ley del presupuesto incluirá la discriminación de las recetas y del gasto, de manera a dejar claro cuál es la política económica financiera y el programa de trabajo del gobierno, obedeciendo los principios de unidad, universalidad y anualidad"¹¹

Existe un proyecto de ley en el Congreso Nacional (proyecto número 135), destinado a reglamentar la actividad presupuestal, pero la tramitación del mismo se encuentra detenida y no hay previsión para cuando será votado.

En Brasil fue aprobada en 4 de mayo de 2000 la Ley de Responsabilidad Fiscal – Ley 101, que, por primera vez trae varios dispositivos acerca de la tramitación presupuestal y límites al gasto.

" La Ley de Responsabilidad Fiscal, aprobada en el 2000, por el Congreso Nacional introdujo nuevas responsabilidades para el administrador público frente a los presupuestos de la unión, de los estados y municipios, como límites de gastos con personal. Los municipios no podrán crear gastos de duración permanente, sin fuente complementaria de recetas, además de otros. La ley

¹¹ Tomado del sitio web <http://www.presidencia.gov.br/>

introdujo la restricción presupuestal en la legislación brasileña y creó la disciplina fiscal para los tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.¹²

7.2. El ciclo del presupuesto

Visto de una forma simplificada, "EL CICLO PRESUPUESTAL" comprende la elaboración de la propuesta del Plan Plurianual (PPA), la Ley de Directrices Presupuestales (LDO) y la Ley Presupuestal Anual (LOA).

El PPA es elaborado por el poder ejecutivo en el primer año de Gobierno y presentado al Congreso Nacional hasta el 31 de agosto. El Congreso debe aprobarlo antes de encerrar sus actividades en el ejercicio.

Contradictoriamente, el PPA debe ser la base para la elaboración de la Ley de Directrices Presupuestales, que en el primer año de gobierno es presentada en el mes de abril, antes de la presentación del PPA. También, la Ley del Presupuesto Anual debe obedecer a la programación del PPA, que sin embargo, en el primer año estará tramitando concomitantemente con ella.

Los plazos para la presentación de las leyes presupuestales están especificados en la Constitución Federal, sección: acto de las Disposiciones Constitucionales Transitorias en su artículo 35 § 2º inciso I, II, III:

El proyecto del Plan Plurianual y el proyecto de la Ley Presupuestal Anual deben ser presentados hasta cuatro meses antes del término del ejercicio financiero, que coincide con el calendario normal, o sea, hasta el 31 de agosto y enviado para la sanción presidencial hasta el final de la sesión legislativa (31 de diciembre).

La Ley de Directrices Presupuestales debe ser presentada al Congreso ocho meses y medio antes del término del ejercicio financiero (hasta el 15 de abril) y enviado para sanción hasta el final del primer periodo de la sesión legislativa, que debe terminar el 30 de junio.

¹² Tomado del sitio web <http://planejamento.gov.br> del Ministerio de Planeación, Presupuesto y Gestión (sigla en portugués MPOG)

No considerando los problemas ocasionados por la coincidencia temporal de la tramitación de las leyes en el primer año de gobierno, tenemos los siguientes pasos en la elaboración de las leyes presupuestales:

- 1º Elaboración por el poder ejecutivo del proyecto del PPA;
 - 2º Presentación del proyecto del PPA al Congreso Nacional y su tramitación en el mismo.
 - 3º Aprobación del PPA por el Congreso y la firma presidencial transformándolo en Ley.
 - 4º Elaboración por el poder ejecutivo del proyecto de la Ley de Directrices Presupuestales y su presentación al Congreso.
 - 5º Tramitación del proyecto en el Congreso y su posterior aprobación.
 - 6º Elaboración por el poder ejecutivo del Proyecto de Ley del Presupuesto Anual y su presentación al Congreso Nacional hasta el 31 de agosto, donde pasará por su tramitación, la cual tendría que terminar con la aprobación del proyecto antes del final del ejercicio anual.
 - 7º A partir de la aprobación por el Congreso y la sanción presidencial, empieza la fase de ejecución del presupuesto, con los órganos correspondientes del ejecutivo elaborando el cronograma de los gastos.
 - 8º Posteriormente a la liberación de los recursos, tenemos lo que se puede considerar la etapa final del ciclo, cuando se pone en práctica el control y la evaluación de la ejecución presupuestal.
- Obviamente, desde la etapa de elaboración de las propuestas del presupuesto, que se desarrollan en el interior del Poder Ejecutivo, las operaciones integrantes del proceso son mucho más complejas, no están visibles al público y en cada etapa se dividen en múltiples actividades, muchas veces simultáneas.

FECHA DE PRESENTACIÓN DE LAS LEYES PRESUPUESTALES AL CONGRESO NACIONAL:

- PLANO PLURIANUAL = Hasta cuatro meses antes del cierre del ejercicio financiero del primer año de cada gobierno.
 - LEY DE DIRECTRICES PRESUPUESTALES = Hasta ocho meses y medio antes del cierre del ejercicio financiero.
 - LEY PRESUPUESTAL ANUAL = Hasta cuatro meses antes del cierre del ejercicio financiero.
- Fuente: BRASIL. "Constituição" (1988) - "Constituição da República Federativa do Brasil", Senado Federal, Brasília, Brasil, 2002.

Observación: El cierre del ejercicio financiero es el 31 de diciembre de cada año.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

7.3- El presupuesto en el Congreso Nacional

Parte fundamental del ciclo presupuestal ocurre en el momento de tramitación del proyecto de la ley presupuestal en el Congreso Nacional.

La importancia de este proceso se debe más a la visibilidad y a los debates por los cuales pasa el proyecto de ley en la Comisión Mixta del Presupuesto, que por las modificaciones aportadas por los diputados y senadores al proyecto.

Fundamental para esta visibilidad es el hecho de que, en ese momento se da la disputa entre los congresistas, representando distintos sectores de la población, en torno de los recursos que pueden ser asignados a los proyectos.

El mecanismo por el cual ocurren éstas disputas es el proceso de "alteraciones" al proyecto de ley.

Para que podamos tener una mejor comprensión de todo el proceso, vamos a enumerar los pasos de la tramitación del Presupuesto, con las respectivas fechas.

- 1- Presentación del Proyecto de Ley Presupuestal Anual al Congreso Nacional, hasta el 31 de Agosto.
- 2- Publicación y distribución de los textos del proyecto, hasta el 05 de Septiembre.
- 3- Realización de audiencias públicas, hasta el 19 de Septiembre.
- 4- Presentación del parecer preliminar a la Comisión Mixta de Planes, Presupuesto Público y Fiscalización, hasta el 03 de octubre.
- 5- Presentación de modificaciones preliminares, del 04 al 08 de Octubre.
- 6- Votación del parecer preliminar con las modificaciones hechas por la Comisión, del 09 al 11 de Octubre.
- 7- Presentación de modificaciones por los congresistas al proyecto de ley, del 15 al 25 de Octubre.
- 8- Publicación y distribución de los textos de las alteraciones, hasta el 28 de Octubre.

- 9- Presentación, publicación, distribución y votación de los pareceres sectoriales por las subcomisiones sectoriales, hasta 13 de Noviembre.
- 10- Presentación, distribución y votación del parecer final a la Comisión, hasta el 28 de Noviembre.
- 11- Sistematización del parecer acerca del proyecto y su entrega a la Mesa del Congreso Nacional, hasta el 07 de diciembre.
- 12- Votación del proyecto de ley presupuestal por el plenario y su posterior sistematización de las decisiones del plenario, hasta el 14 de diciembre. ¹³

Observaciones: Este cronograma corresponde al calendario inicial de tramitación del presupuesto federal del 2001. No es raro que su tramitación se retrase y el cronograma tenga que ser cambiado. Incluso puede ocurrir que la tramitación se prolongue durante el año posterior

7.4- La organización del presupuesto público.

Segundo Giacomoni; "Combinando los artículos 2º y 22º de la Ley número 4.320/64, la propuesta presupuestal, encaminada por el ejecutivo al legislativo debe estar organizada de la siguiente forma":

I – Mensaje: que incluirá exposición circunstanciada de la situación económica financiera, de la política económica financiera documentada con demostración de la deuda "fundada y flotante" (de corto y largo plazo), saldos de créditos especiales, restos a pagar y otros compromisos financieros exigibles del gobierno y justificación de las recetas y del gasto, particularmente con relación al presupuesto de capital.

II – Proyecto de ley del presupuesto:

a) Texto del proyecto de ley;

¹³ Redacción del autor en base al cronograma tomado del sitio:
<http://www.camara.gov.br/>

- b) Sumario general de las recetas por fuentes y del gasto por funciones del gobierno;
- c) Cuadro demostrativo de las recetas y del gasto según las características económicas;
- d) Cuadro que discrimine las recetas por fuentes y la legislación respectiva;
- e) Cuadro de las dotaciones por órganos de gobierno y de la administración;
- f) Cuadros demostrativos de las recetas y planos de aplicación de los fondos especiales;
- g) Cuadros demostrativos del gasto, en la forma de los anexos número 6 a 9;
- h) Cuadro demostrativo del programa anual de trabajo del gobierno, en términos de realización de obras y de prestación de servicios;

III - Cuadros explicativos con el comportamiento de las recetas y de los gastos de varios ejercicios.

IV - Especificación de los programas especiales costeados por dotaciones globales, en términos de metas fijadas y detalladas en la estimación de costos de las obras a realizar y de los servicios a prestar, acompañadas de la justificación económica, financiera, social y administrativa.

V - Descripción sucinta de las principales finalidades de cada unidad administrativa con la respectiva legislación.¹⁴

La elaboración de un documento de tal envergadura y complejidad es obra colectiva que empieza en los organismos finalísticos y termina con la sanción presidencial, posterior a la aprobación en el Congreso.

Posteriormente, alteraciones a la legislación son hechas, principalmente en términos de "contingencia" o principalmente restricción presupuestal, "redistribución de recursos", "modalidades de aplicación", "fuentes presupuestales", "créditos suplementales", etc., pero el cuerpo de la ley permanece.

¹⁴ GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. 8ª edición, São Paulo - Brasil - 1998 - Ed. Atlas, p.194*

La ejecución presupuestal es opcional, según la interpretación dominante, principalmente por el poder ejecutivo. Así, muchos programas tienen sus gastos limitados en la práctica por el ejecutivo y no obtienen los recursos necesarios para su desarrollo. Incluso sucede que programas enteros no obtengan ningún recurso en el transcurso del año.

Debido a la complejidad y carácter dinámico del presupuesto público y con el objetivo de posibilitar su ejecución y control, fue creado el "**Sistema Integrado de Administración Financiera del Gobierno Federal**" (SIAFI)

El SIAFI es el: "Sistema Informatizado desarrollado y operado por el SERPRO (Servicio de Procesamiento de Datos del Gobierno Federal) bajo la supervisión del Ministerio de la Hacienda desde 1987, para el registro, proceso y control de la ejecución presupuestal, financiera, patrimonial y contable de la unión, a través de la utilización de terminales remotos instalados en las unidades gestoras y en sus dependencias ubicadas en los estados de la federación y en el exterior. El SIAFI fue desarrollado con el propósito de posibilitar la descentralización de la entrada de datos y la realización de consultas relacionadas a la contabilidad pública de la unión, sin perjudicar la centralización del control tornando uniforme los procesos relacionados a la administración financiera de los recursos de la unión y de la ejecución del presupuesto, contable, financiera y patrimonial."¹⁵

Con base en las informaciones proporcionadas por el SIAFI, la Consultoría de la Comisión Mixta del Presupuesto puso en funcionamiento, a partir de 1995 una base de datos en ACCESS con todos los datos presupuestales, desde la propuesta de ley, hasta la ejecución periódica de los gastos.

"La Consultoría del Presupuesto y Fiscalización Financiera (COFF), perteneciente a la estructura de la Cámara de Diputados en la Directoría Legislativa, es la unidad responsable por el asesoramiento técnico e institucional a los diputados y comisiones de la Cámara en materia presupuestal y financiera."¹⁶

¹⁵Sanches, Osvaldo Maldonado, "*Dicionário de Orçamento, Planejamento e Áreas Afins*", 1ª edición, Brasília, Brasil, Ed. Prisma, 1997, p. 248.

¹⁶ Tomado del sitio web

<http://www.camara.gov.br/Internet/orcament/Principa/coff.htm>

La base de datos está disponible no solamente para los congresistas, como también al público en general, en el *sitio de web* de la Cámara de los Diputados y su consulta requiere algún conocimiento.

Esta base de datos es la fuente más accesible de informaciones sobre el presupuesto y la más utilizada por los parlamentarios y las organizaciones de la sociedad civil. Por este motivo, la descripción que haremos de la estructura del presupuesto estará basada en ella.

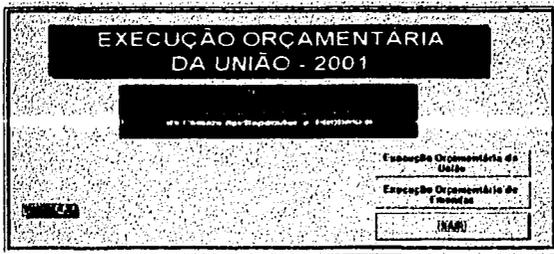
Otro factor a ser considerado para esta decisión es que, a partir de la presentación del proyecto, tenemos a disposición sucesivas bases de datos con las modificaciones ocurridas en el presupuesto, en la medida que se desarrollan las etapas posteriores de su ciclo. Así, tenemos, sucesivamente:

- 1- El Proyecto de Ley presentado por el Ejecutivo.
- 2- El Proyecto aprobado por el Congreso Nacional, con las respectivas alteraciones.
- 3- La Ley Presupuestal sancionada por el Presidente con los respectivos vetos.
- 4- La Ley presupuestal con los respectivos créditos.
- 5- Periódicamente (cada 15 días) todos los datos presupuestales relacionados a la ejecución, incluyendo empeños, liquidación y pagos.
- 6- Finalmente, informaciones al cierre del ejercicio anual, con los recursos pendientes de ejecución pospuestos para el siguiente ejercicio (restos a pagar).

7.5. La estructura del presupuesto público brasileño

La base de datos disponible en el *sitio* de la Cámara de los Diputados: (<http://www.camara.gov.br/Internet/orcamento/Principal/coff.htm>) nos presenta una pantalla con la siguiente estructura:

Figura 1
**Pantalla inicial de la base de datos
"Ejecución presupuestal de la Unión 2001"**



Fuente: Sitio de la Cámara de los Diputados:
(<http://www.camara.gov.br/Internet/encamento/Principal/coff.htm>)

En ésta primera pantalla, aparecen tres comandos, abajo a la derecha. El primero de ellos corresponde a la ejecución presupuestal de la unión, que será el más utilizado en éste trabajo.

El segundo comando, nos presenta las alteraciones hechas por los congresistas, durante la tramitación del proyecto de ley.

El último, cierra la base de datos.

La base de datos del proyecto de ley presupuestal en tramitación tiene una estructura similar, no dispone del ítem "elemento del gasto" e incluye el ítem "Indicador de Uso"

Utilizando el primer comando, se llega a la siguiente pantalla.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Figura 2
**Pantalla de comandos de la base de datos
 "Ejecución presupuestal de la Unión 2001"**

EXECUÇÃO ORÇAMENTARIA DA UNIAO - 2001											
FILTRO DE SELEÇÃO											
Orgão	Não Aplicado	Proj/Atividade	Não Aplicado	Fonte	Não	Unid. Orçam.	Não Aplicado	Subtítulo	Não Aplicado	Gnd	Não
Função	Não Aplicado	Elem. Despesa	Não Aplicado	Setor	Não	Subfunção	Não Aplicado	Região/UF	Não Aplicado	M. Aplic.	Não
Programa	Não Aplicado	Localidade	Não Aplicado								
LIMPA CRITÉRIOS											
Despesa por: Não Aplicado											
AJUDA											
VOLTAR											

Fuente: *Sítio* de la Cámara de los Diputados:
[http://www.camara.gov.br/Internet/orcamento/ Principal/coff.htm](http://www.camara.gov.br/Internet/orcamento/Principal/coff.htm)

En la segunda pantalla, aparece el nombre de la base de datos y el año al que se refiere. El pequeño cuadro a la derecha nos dice la fecha de actualización de la base de datos.

Los criterios de selección nos permiten escoger los datos del presupuesto según las agregaciones que queramos combinar. Vamos a describir brevemente cada uno de esos comandos comenzando por la columna de la izquierda.

1. Órgano

Al accionar este comando, aparece una lista con los 38 órganos que componen la estructura del presupuesto brasileño.

En el "sitio" de la Secretaría del Tesoro Nacional encontramos las siguientes definiciones para órgano.¹⁷

¹⁷ Glosario del Presupuesto – tomado del *sitio web*
http://www.stn.fazenda.gov.br/servicos/glossario/glossario_a.asp

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

"Órgano. Ministerio, secretaria o entidad de ese mismo grado, a los cuales están vinculadas las respectivas unidades presupuestales."

"Órgano Central. Tiene la función normativa y de coordinar la acción de los otros órganos que componen el sistema."

"Órgano Sectorial. Es el que vincula al órgano central y los órganos ejecutores, dentro de un sistema, siendo responsable por la coordinación de las acciones en su esfera de actuación."

Sin embargo, nos parece mejor aplicada a la ejecución presupuestal, la siguiente definición dada por Osvaldo Sanches.

ÓRGANO PRESUPUESTAL- "Designación genérica atribuida a institución (senado federal, cámara de los diputados, supremo tribunal federal, etc.) o órgano (ministerio, ministerio extraordinario, secretaria extraordinaria, etc.). Órgano a que se vinculan unidades presupuestales con un programa de trabajo definido. Reciben también esta designación los entes ficticios (abstractos, títulos sin estructura organizacional correspondiente) que se prestan a sistematización de programaciones especiales bajo la supervisión de determinados ministerios. Son ejemplos de dichos órganos ficticios, en las leyes presupuestales de la unión en los últimos años, el título: "encargos financieros de la unión" (código 71), "encargos de la seguridad social de la unión" (código 72), transferencias a estados, Distrito Federal y municipios" (código 73), "operaciones oficiales de crédito" (código 74), "refinanciamiento de la deuda pública mobiliaria federal" (código 75). El órgano presupuestal constituye una de las categorías de la *Clasificación Institucional*, en el ámbito de la cual son divididas las unidades presupuestales."¹⁸

¹⁸ Sanches, Osvaldo Maldonado, Op.cit.,pág. 177

Cuadro 2
ORGANOS PRESUPUESTALES
2001

Nº	CÓDIGO	ÓRGANO	Nº	CÓDIGO	ÓRGANO
1	01	CÁMARA DE DIPUTADOS	20	34	MINISTERIO PÚBLICO DE LA UNIÓN
2	02	SENADO FEDERAL	21	35	MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
3	03	TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA UNIÓN	22	36	MINISTERIO DE SALUD
4	10	SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	23	38	MINISTERIO DEL TRABAJO Y EMPLEO
5	11	SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTICIA	24	39	MINISTERIO DE TRANSPORTES
6	12	JUSTICIA FEDERAL	25	41	MINISTERIO DE COMUNICACIONES
7	13	JUSTICIA MILITAR	26	42	MINISTERIO DE CULTURA
8	14	JUSTICIA ELECTORAL	27	44	MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE
9	15	JUSTICIA DEL TRABAJO	28	47	MINISTERIO DE PLANEACIÓN, PRESUPUESTO Y GESTIÓN
10	16	JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS TERRITORIOS	29	49	MINISTERIO DE DESARROLLO AGRARIO
11	20	PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA	30	51	MINISTERIO DE DEPORTES Y TURISMO
12	22	MINISTERIO DE AGRICULTURA Y ABASTECIMIENTO	31	52	MINISTERIO DE LA DEFENSA
13	24	MINISTERIO DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA	32	53	MINISTERIO DE INTEGRACIÓN NACIONAL
14	25	MINISTERIO DE HACIENDA	33	71	ENCARGOS FINANCIEROS DE LA UNIÓN
15	26	MINISTERIO DE EDUCACIÓN	34	73	TRANSFERENCIAS A LOS ESTADOS, DISTRITO FEDERAL, TERRITORIOS Y MUNICIPIOS
16	28	MINISTERIO DEL DESARROLLO, DE INDUSTRIA Y COMERCIO EXTERIOR	35	74	OPERACIONES OFICIALES DE CRÉDITO
17	30	MINISTERIO DE JUSTICIA	36	75	REFINANCIAMIENTO DE LA DEUDA
18	32	MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA	37	90	RESERVA DE CONTINGENCIA
19	33	MINISTERIO DE SEGURIDAD Y ASISTENCIA SOCIAL	38	99	TRANSFERENCIA DE RECURSOS

Fuente: Elaborado por el autor con los datos tomados del sitio: (<http://www.camara.gov.br/Internet/orcamento/Principal/coff.htm>)

2 Unidad presupuestal

Unidad presupuestal es el segundo comando encontrado en la pantalla. Son un total de 346 unidades presupuestales, siendo que cada órgano, además de ser él mismo una unidad, puede contener en su interior varias de ellas. Según nos describe Osvaldo Sanches la unidad presupuestal es la: "entidad de la administración directa (incluyendo fondos u órganos autónomos) de la administración indirecta (autarquía, fundación o empresa estatal) o de cualquiera de éstas, que sea caracterizada como agencia ejecutiva en cuyo nombre la ley presupuestal anual o crédito adicional consigna expresamente, dotaciones con vista a su manutención y a la realización de un determinado programa de trabajo"¹⁹

En el siguiente cuadro presentamos como ejemplo algunas de las unidades presupuestales que componen la estructura institucional de presupuesto del 2001.

¹⁹ Sanches, Osvaldo Maldonado, Op. Cit. pág. 273

Cuadro 3
**UNIDADES PRESUPUESTALES
 2001**

Número	Código	Nombre de la Unidad Presupuestal
1	1101	CÁMARA DE DIPUTADOS
2	2101	SENADO FEDERAL
3	13101	JUSTICIA MILITAR
4	16103	JUSTICIA, NIÑEZ Y JUVENTUD
5	20101	GABINETE DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA
6	20117	SECRETARIA ESPECIAL DE DESARROLLO URBANO
7	20118	AGENCIA BRASILEÑA DE INTELIGENCIA
8	25101	MINISTERIO DE HACIENDA
9	25201	BANCO CENTRAL DE BRASIL
10	26101	MINISTERIO DE EDUCACIÓN
11	26298	FONDO NACIONAL DE DESARROLLO DE EDUCACIÓN - FNDE
12	28101	MINISTERIO DE DESARROLLO DE INDUSTRIA Y COMERCIO EXTERIOR
13	30101	MINISTERIO DE JUSTICIA
14	30908	FONDO NACIONAL PARA LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA
15	33101	MINISTERIO DE SEGURIDAD Y ASISTENCIA SOCIAL

Fuente: Elaborado por el autor con los datos tomados del
 sitio: <http://www.camara.gov.br/Internet/orcamento/principal/coff.htm>

**TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN**

3. Función

El tercer comando en la pantalla corresponde al comando función, que según el Manual Técnico del Presupuesto, función: "representa el mayor nivel de agregación de las diversas áreas de gasto del sector público"²⁰

Esta definición es complementada por Osvaldo Sanches: "La clasificación por funciones" debe ser entendida como aquella que permite la división de acciones del Gobierno en un limitado conjunto de categorías, de modo que se puedan identificar los principales servicios prestados al público, tales como: defensa nacional, educación, salud, agricultura, transportes, etc."²¹

En el presupuesto del 2001 existen 29 funciones en total, cuya lista presento en la siguiente página:

²⁰ SECRETARÍA DEL PRESUPUESTO FEDERAL, *Manual Técnico del Presupuesto 2000 - MTO-02*, Brasilia, Imprenta Nacional, 1999, p. 53.

²¹ Sanches, Osvaldo Maldonado Op. Cit., pág. 115.

Cuadro 4
**FUNCIONES PRESUPUESTALES
 2001**

NÚMERO	CÓDIGO	NOMBRE DE LA FUNCIÓN
1	1	LEGISLATIVA
2	2	JUDICIARIA
3	3	ESENCIAL A LA JUSTICIA
4	4	ADMINISTRACIÓN
5	5	DEFENSA NACIONAL
6	6	SEGURIDAD PÚBLICA
7	7	RELACIONES EXTERIORES
8	8	ASISTENCIA SOCIAL
9	9	SEGURIDAD SOCIAL
10	10	SALUD
11	11	TRABAJO
12	12	EDUCACIÓN
13	13	CULTURA
14	14	DERECHOS DEL CIUDADANO
15	15	URBANISMO
16	16	HABITACIÓN
17	17	SALUBRIDAD
18	18	GESTIÓN AMBIENTAL
19	19	CIENCIA E TECNOLOGÍA
20	20	AGRICULTURA
21	21	ORGANIZACIÓN AGRARIA
22	22	INDUSTRIA
23	23	COMERCIO Y SERVICIOS
24	24	COMUNICACIONES
25	25	ENERGÍA
26	26	TRANSPORTE
27	27	DEPORTES Y RECREACIÓN
28	28	ENCARGOS ESPECIALES
29	99	RESERVA DE CONTINGENCIA

Fuente: Elaborado por el autor con los datos tomados del
 sitio: <http://www.camara.gov.br/Internet/orcamento/principal/coff.htm>

**TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN**

4. Subfunción

La Subfunción es el cuarto comando en la pantalla de la base de datos. "La Subfunción representa una subdivisión de la FUNCIÓN, buscando agregar determinado conjunto de gastos del Sector Público. En la nueva clasificación presupuestal iniciada en el 2000 la Subfunción identifica la naturaleza básica de las acciones que se aglutinan en torno de las funciones."²² Son 101 las subfunciones, las cuales presentamos a seguir:

²² SECRETARIA DEL PRESUPUESTO FEDERAL, Op.Cit. pág. 54.

Cuadro 5
SUBFUNCIONES PRESUPUESTALES
2001

Nº	CÓDIGO.	SUBFUNCIÓN	Nº	CÓDIGO.	SUBFUNCIÓN
1	31	ACCIÓN LEGISLATIVA	52	422	DERECHOS INDIVIDUALES, COLECTIVOS Y DIFUSOS
2	32	CONTROL EXTERNO	53	423	ASISTENCIA A LOS PUEBLOS INDÍGENAS
3	61	ACCIÓN JUDICIARIA	54	451	INFRA-ESTRUCTURA URBANA
4	91	DEFENSA DEL ORDEN JURÍDICO	55	452	SERVICIOS URBANOS
5	92	REPRESENTACIÓN JUDICIAL Y EXTRAJUDICIAL	56	453	TRANSPORTES COLECTIVOS URBANOS
6	121	PLANEACIÓN Y PRESUPUESTO	57	482	HABITACIÓN URBANA
7	122	ADMINISTRACIÓN GENERAL	58	511	SANEAMIENTO BÁSICO RURAL
8	123	ADMINISTRACIÓN FINANCIERA	59	512	SANEAMIENTO BÁSICO URBANO
9	124	CONTROL INTERNO	60	541	PRESERVACIÓN Y CONSERVACIÓN AMBIENTAL
10	125	NORMATIZACIÓN Y FISCALIZACIÓN	61	542	CONTROL AMBIENTAL
11	126	TECNOLOGÍA DE LA INFORMACIÓN	62	543	RECUPERACIÓN DE ÁREAS DEGRADADAS
12	127	ORDENAMIENTO TERRITORIAL	63	544	RECURSOS HIDRÁULICOS
13	128	FORMACIÓN DE RECURSOS HUMANOS	64	545	METEOROLOGÍA
14	129	ADMINISTRACIÓN DE RECETAS	65	571	DESARROLLO CIENTÍFICO
15	131	COMUNICACIÓN SOCIAL	66	572	DESARROLLO TECNOLÓGICO Y INGENIERÍA
16	151	DEFENSA AÉREA	67	573	DIFUSIÓN DEL CONOCIMIENTO CIENTÍFICO Y TECNOLÓGICO
17	152	DEFENSA NAVAL	68	601	PROMOCIÓN DE PRODUCCIÓN VEGETAL
18	153	DEFENSA TERRESTRE	69	602	PROMOCIÓN DE PRODUCCIÓN ANIMAL
19	181	POLICIA	70	603	DEFENSA SANITARIA VEGETAL
20	182	DEFENSA CIVIL	71	604	DEFESA SANITARIA ANIMAL
21	183	INFORMACIÓN E INTELIGENCIA	72	605	ABASTOS
22	211	RELACIONES DIPLOMÁTICAS	73	606	EXTENSIÓN RURAL
23	212	COOPERACIÓN INTERNACIONAL	74	607	IRRIGACIÓN
	241	ASISTENCIA AL ANCIANO	75	631	REFORMA AGRARIA
25	242	ASISTENCIA A PORTADORES DE DEFICIENCIA	76	632	COLONIZACIÓN
26	243	ASISTENCIA AL NIÑO Y ADOLESCENTE	77	661	PROMOCIÓN INDUSTRIAL
27	244	ASISTENCIA COMUNITARIA	78	662	PRODUCCIÓN INDUSTRIAL
28	271	SEGURIDAD BÁSICA	79	663	MINERACIÓN
29	272	SEGURIDAD DEL REGIMEN ESTATUTARIO	80	664	PROPIEDAD INDUSTRIAL

**TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN**

30	273	SEGURIDAD COMPLEMENTAR		81	665	NORMATIZACIÓN Y CALIDAD
31	274	SEGURIDAD ESPECIAL		82	691	PROMOCIÓN COMERCIAL
32	301	ATENCIÓN BÁSICA		83	693	COMERCIO EXTERIOR
33	302	ASISTENCIA HOSPITALAR	Y	84	694	SERVICIOS FINANCIEROS
34	303	SOPORTE PROFILÁCTICO	Y	85	695	TURISMO
		TERAPÉUTICO				
35	304	VIGILANCIA SANITARIA		86	722	TELECOMUNICACIONES
36	305	VIGILANCIA EPIDEMIOLÓGICA		87	752	ENERGÍA ELÉCTRICA
37	306	ALIMENTACIÓN Y NUTRICIÓN		88	753	PETRÓLEO
38	331	PROTECCIÓN Y BENEFICIOS	AL	89	781	TRANSPORTE AÉREO
		TRABAJADOR				
39	332	RELACIONES DE TRABAJO		90	782	TRANSPORTE RODOVIARIO
40	333	EMPREGABILIDAD		91	783	FERROCARRILES
41	334	FOMENTO AL TRABAJADOR		92	784	TRANSPORTE HIDROVIARIO
42	361	ENSEÑANZA FUNDAMENTAL		93	811	DEPORTES DE COMPETICIÓN
43	362	ENSEÑANZA MEDIA		94	812	DEPORTES COMUNITARIOS
44	363	ENSEÑANZA PROFESIONAL		95	841	REFINANCIAMIENTO DE LA DEUDA INTERNA
45	364	ENSEÑANZA SUPERIOR		96	842	REFINANCIAMIENTO DE LA DEUDA EXTERNA
46	365	EDUCACIÓN INFANTIL		97	843	SERVICIO DE LA DEUDA INTERNA
47	366	EDUCACIÓN DE JOVENES Y ADULTOS		98	844	SERVICIO DE LA DEUDA EXTERNA
48	367	EDUCACIÓN ESPECIAL		99	845	TRANSFERENCIAS
49	391	PATRIMONIO HISTÓRICO, ARTÍSTICO Y ARQUEOLÓGICO		100	846	OUTROS ENCARGOS ESPECIALES
50	392	DIFUSIÓN CULTURAL		101	999	RESERVA DE CONTINGENCIA
51	421	CUSTODIA Y REINTEGRACIÓN SOCIAL				

Fuente: Elaborado por el autor con los datos tomados del sitio:<http://www.camara.gov.br/Internet/orcamento/principal/coff.htm>

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

5. Programa

El programa es el quinto y último comando de la columna izquierda en la pantalla de la base de datos. El programa es la unidad básica de actuación del gobierno. No es apenas un concepto o categoría clasificadora. En la clasificación actual, el programa es el punto de vinculación del plan plurianual con el presupuesto de cada año. Según el Manual del Presupuesto, el programa *"Articula un conjunto de acciones que concurren para un objetivo común preestablecido, medido por indicadores establecidos en el plan plurianual, buscando la solución de un problema o atender a una necesidad o demanda de la sociedad."*²³

En el cuadro a seguir presentamos como ejemplo algunos de los 366 programas que componen la estructura institucional de presupuesto del 2001.

²³ SECRETARÍA DEL PRESUPUESTO FEDERAL, Op Cit: p. 55

Cuadro 6
PROGRAMAS PRESUPUESTALES
2001

NÚMERO°	CÓDIGO	PROGRAMAS
1	1	SALUD DE LA FAMILIA
2	2	PREVENCIÓN Y CONTROL DE ENFERMEDADES TRANSMITIDAS POR VECTORES
3	3	PREVENCIÓN, CONTROL Y ASISTENCIA A LOS PORTADORES DE ENFERMEDADES SEXUALMENTE TRANSMISIBLES Y DEL SIDA
4	4	CALIDAD Y EFICIENCIA DEL SISTEMA ÚNICO DE SALUD
5	5	ASISTENCIA FARMACÉUTICA
6	6	PREVENCIÓN Y CONTROL DE ENFERMEDADES INMUNOPREVENIBLES
7	7	CALIDAD DE LA SANGRE
8	8	ALIMENTACIÓN SALUDABLE
9	9	PROFESIONALIZACIÓN DE ACTIVIDADES DE ENFERMERÍA
10	10	VIGILANCIA SANITARIA DE PRODUCTOS Y SERVICIOS
11	11	PREVENCIÓN Y CONTROL DEL CÁNCER Y ASISTENCIA ONCOLÓGICA
12	12	INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO DE LA SALUD
13	13	VIGILANCIA EPIDEMIOLÓGICA Y AMBIENTAL DE LA SALUD
14	14	PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA MALARIA
15	15	PREVENCIÓN Y CONTROL DEL DENGUE
16	16	GESTIÓN DE LA POLÍTICA DE SALUD
17	17	PREVENCIÓN Y CONTROL DE LAS ENFERMEDADES CRÓNICO-DEGENERATIVAS
18	18	SALUD MENTAL
19	19	PREVENCIÓN Y CONTROL DE TUBERCULOSIS Y DE OTRAS ENFERMEDADES PULMONARES
20	20	CONTROL DE LA LEPROA Y DE OTRAS DERMATOSIS
21	21	SALUD DE LA MUJER
22	22	SALUD DEL TRABAJADOR
23	23	ATENDIMIENTO CLÍNICO, EMERGENCIAL E HOSPITALAR
24	24	VIGILANCIA SANITARIA EN PUERTOS, AEROPUERTOS Y FRONTERAS
25	25	SALUD COMPLEMENTAR
26	26	SALUD DEL JOVEN
27	27	SALUD DE LA NIÑEZ Y LACTANCIA
28	28	PREVENCIÓN Y CONTROL DE LAS INFECCIONES HOSPITALARES
29	40	TODOS LOS NIÑOS A LA ESCUELA
30	41	DESARROLLO DE LA ENSEÑANZA SUPERIOR
31	42	ESCUELA DE CALIDAD PARA TODOS
32	43	DESARROLLO DE LA ENSEÑANZA DE POSGRADO
33	44	DESARROLLO DE LA EDUCACIÓN PROFESIONAL
34	45	DESARROLLO DE LA ENSEÑANZA MEDIA
35	46	HOSPITALES UNIVERSITARIOS
36	47	EDUCACIÓN DE JOVENES Y ADULTOS
37	48	ESTADÍSTICAS Y EVALUACIONES DE LA EDUCACIÓN
38	49	DESARROLLO DE LA EDUCACIÓN ESPECIAL
39	50	EXTENSIÓN UNIVERSITARIA
40	51	GESTIÓN DE LA POLÍTICA DE EDUCACIÓN
41	52	EDUCACIÓN AMBIENTAL
42	55	RECAUDACIÓN DEL SALARIO-EDUCACIÓN
43	65	ATENCIÓN A PERSONAS PORTADORAS DE DEFICIENCIA
44	66	VALORIZACIÓN DE LA SALUD DEL ANCIANO
45	67	ATENCIÓN A LA NIÑEZ
46	68	ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL
47	69	CANASTA BÁSICA
48	70	BRASIL JOVEN
49	71	COMUNIDAD ACTIVA
50	72	GESTIÓN DE LA POLÍTICA DE ASISTENCIA SOCIAL

Fuente: Elaborado por el autor con los datos tomados del sitio: <http://www.camara.gov.br/Internet/orcamento/principal/coff.htm>

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

6. Proyecto/Actividad

El comando proyecto/actividad, es el sexto en la pantalla de la base de datos y el primero de la columna central. En un nivel más desagregado, después de los programas, tenemos las acciones, que se dividen en proyectos, actividades y operaciones especiales.

Tomamos también, del Manual Técnico del Presupuesto las definiciones de actividad, proyecto y operación especial, esperando dejar más clara su acción en el presupuesto de la unión:

Actividad. "Es un instrumento de programación para alcanzar el objetivo de un programa, correspondiendo a un conjunto de operaciones que se realizan de modo continuo y permanente, de las cuales resulta un producto necesario para mantener la acción del Gobierno".

Proyecto. "Es un instrumento de programación para alcanzar el objetivo de un programa, correspondiendo a un conjunto de operaciones, que se realizan en un período limitado de tiempo, de las cuales resulta un producto que concurre para la expansión o perfeccionamiento de la acción del Gobierno".

Operación Especial. "Es una acción que no contribuye para la manutención de la acción del gobierno, de la cual no resulta un producto, que no genera contraprestación directa en la forma de bienes y servicios. Son amortizaciones, adquisición de títulos, pagos de fallos judiciales, transferencias, indemnizaciones, compensaciones financieras, etc."²⁴

Los comandos a seguir corresponden a señalamientos para identificar, localizar, o clasificar el gasto, que explicaremos de forma sucinta, sin incluir cuadros de ejemplos.

7. Subtítulo

Los proyectos, actividades y operaciones especiales se desagregan en subtítulos para especificar su localización geográfica. La regionalización se basa en un código del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE). El subtítulo es el nivel más específico de análisis del presupuesto.

²⁴ SECRETARIA DEL PRESUPUESTO FEDERAL, Op Cit: p. 59

8. Elemento del gasto

Elemento del gasto se trata de una clasificación detallada del gasto público según los objetivos específicos de su destinación por el gobierno. En el Manual Técnico del Presupuesto del 2000 estaban clasificadas 63 categorías de gastos.

9. Región y unidad de la federación

Este comando sirve para la localización de las acciones presupuestales a partir de las regiones del país o de los estados. Seleccionando determinado Estado, podemos verificar todos los programas o proyectos en ejecución en él y la etapa en que se encuentra esta ejecución.

10. Localización

Permite verificar si existe aplicación presupuestal de la unión en cada municipio brasileño y la etapa en que se encuentra su ejecución.

11. Fuente

Corresponde a la clasificación del origen de los recursos públicos utilizados en la ejecución presupuestal. Según el Glosario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México: "Origen de las RECETAS que obtiene el Estado para financiar el gasto público, tales como renta nacional, creación de dinero y crédito exterior."²⁵

12. Grupo de naturaleza del gasto – GND

Corresponde a la clasificación del gasto público en categorías generales:

²⁵ Glosario de la Secretaría de Hacienda de México y Crédito Público de México. Tomado del sitio web: <http://www.shcp.gob.mx/index01.html>

- 1- Personal y encargos sociales;
- 2- Interés y encargos de la deuda;
- 3- Otros gastos corrientes;
- 4- Inversiones;
- 5- Inversiones financieras;
- 6- Amortización de la deuda interna;
- 7- Amortización de la deuda externa;
- 8- Reserva de contingencia.

El número de las clasificaciones de la naturaleza del gasto puede variar según el nivel del detallamiento utilizado.

13. Sector

Este comando presenta los niveles de agregación específicos efectuados por la Comisión Mixta del Presupuesto del Congreso Nacional para el estudio del presupuesto por los congresistas.

Los Sectores son:

- 1- Poderes de Estado;
- 2- Justicia y Defensa;
- 3- Hacienda y Desarrollo;
- 4- Agricultura y Desarrollo Agrario;
- 5- Infraestructura;
- 6- Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología;
- 7- Salud;
- 8- Seguridad y Asistencia Social;
- 9- Integración Nacional y Medio Ambiente;
- 10- Planeación y Desarrollo Urbano;
- 11- Relator General y Reserva de contingencia;
- 12- Control Externo.

Los 10 primeros corresponden a grupos temáticos que son estudiados por subcomisiones, el 11 corresponde a las decisiones acerca de recursos presupuestarios por parte del coordinador de la tramitación del proyecto presupuestal y de la contingentación y el 12 al control externo del presupuesto, lo cual es realizado por el legislativo por medio del Tribunal de Cuentas de la Unión.

14. Modalidad de aplicación

Este comando permite identificar quién es responsable por la ejecución presupuestal; la unión, los estados, los municipios, entidades particulares, etc.

15. "Despesa por" (Gasto por)

En la parte de abajo de la pantalla de la base de datos se encuentra a la izquierda el comando "Gasto por", que permite la emisión de distintos tipos de informes del gasto público según la selección que se haga. Este comando es utilizado para permitir la presentación de los informes en la pantalla y su impresión o grabación.

También abajo a la derecha, se encuentran tres comandos operacionales que permiten limpiar las selecciones hechas, solicitar ayuda del sistema o regresar a la pantalla inicial.

Cuadro 7
**EJEMPLO DE CLASIFICACIÓN DE FUNCIÓN,
 SUBFUNCIÓN, PROGRAMAS PROYECTOS Y
 ACTIVIDADES PRESUPUESTALES
 2000**

FUNCIÓN	SUBFUNCIÓN	PROGRAMA	PROYECTO/ACTIVIDAD
EDUCACIÓN	EDUCACIÓN INFANTIL	ASISTENCIA TRABAJADOR	AL ASISTENCIA PRÉ-ESCOLAR A LOS DEPENDIENTES DE LOS SERVIDORES Y EMPLEADOS
12	365	100	2010

Fuente: Elaborado por el autor, basándose en el *Manual Técnico del Presupuesto 2000 - MTO-02*, Brasilia, Imprenta Nacional, 1999, p. 60.

Enseguida se presenta el cuadro con la equivalencia de las clasificaciones anteriores al 2000 y las clasificaciones actuales:

Cuadro 8
**Clasificaciones presupuestales,
 1999-2000**

CLASIFICACIÓN ANTERIOR				
FUNCIONES	PROGRAMAS	SUBPROGRAMAS	PROYECTOS/ ACTIVIDADES	SUBPROYECTOS /SUBACTIVIDADES
XX	XXX	XXX	X.XXX	Localización
NUEVA CLASIFICACIÓN				
FUNCIONES	SUBFUNCIONES	PROGRAMAS	PROYECTOS/ ACTIVIDADES	SUBPROYECTOS/ SUBACTIVIDADES
XX	XXX	XXX	X.XXX	Localización

Fuente: Elaborado por el autor basándose en el: *Manual Técnico del Presupuesto 2000 - MTO-02*, Brasilia, Imprenta Nacional, 1999, p. 60
 - "Ministério de Orçamento e Gestão" - "Secretaria de Orçamento Federal"
 (Secretaría de Programación y Presupuesto de Brasil)

**TESIS CON
 FALLA DE OPICEN**

8. EL PAPEL DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

8. EL PAPEL DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA

8.1. Concepción del papel del estado en la economía.

En el capítulo anterior hemos visto de manera resumida la estructura y el ciclo del presupuesto brasileño.

Para seguir vamos a revisar algunos conceptos teóricos del funcionamiento de la economía y buscar analizar el papel del estado a partir de ellos. Tomaremos como base de referencia el texto de Joseph Stiglitz "La Economía del Sector Público".

Stiglitz se remonta a los clásicos de la economía y da especial atención a los postulados de Adam Smith. Según él, Adam Smith trató de demostrar que por medio de la competencia y la búsqueda del lucro, las personas terminaban prestando servicios al bien común. Como dice Stiglitz citando a Adam Smith "... lo único que busca es su propia ganancia, y en éste, como en muchos otros casos, una mano invisible le lleva a promover un fin que no estaba en sus intenciones. Y, ello no es necesariamente malo para la sociedad. Al buscar su propio interés a menudo promueve el de la sociedad más eficazmente que si realmente pretendiera promoverlo."²⁶

Al existir bienes que la sociedad necesitaba, ella estaría dispuesta a pagar por ellos. Las personas, ávidas de lucro, buscarían producir los bienes que la sociedad necesitaba. Con la venta de estos bienes, empezaban a ganar dinero. Su ejemplo de pronto era seguido por otras personas que también estaban buscando el lucro. La competencia así generada, ocasionaba que solamente aquellos productores más eficientes conseguirían producir en mejores condiciones de precio y calidad, desplazando a los otros del mercado. De esta forma se llegaba al producto que la sociedad necesitaba y a un precio justo, por el cual ella estaba dispuesta a pagar.

Adam Smith identificaba tres situaciones en que el Estado debería intervenir en la sociedad: En la Defensa Nacional, en la impartición

²⁶ Stiglitz, Op. Cit. pág.63.

de justicia y en obras e instituciones que la iniciativa privada no estuviera dispuesta a ejecutar.²⁷

Stiglitz por su vez, deja claro que a pesar de lo cierto que son para él los planteamientos de Adam Smith, en la realidad existen varias condiciones que impiden, o desvían el mercado de su funcionamiento "natural", llevando a la necesidad de intervención del Estado.

Son ellas:

- 1- Los fallos del mercado,
- 2- La necesidad de distribución de renta,
- 3- Cuando el individuo no hace lo que es de su interés.
Este último punto genera controversia en el sentido que puede configurarse en "paternalismo".

Regresando a la construcción teórica de Stiglitz, él expone como base de la teoría del bienestar, como denomina a la economía basada en los mercados libres y competitivos, el famoso teorema de Pareto. Según Stiglitz: *"decir que la economía es óptima en el sentido de Pareto no es decir nada sobre lo "buena" que es la distribución de la renta. En un equilibrio competitivo, Robinson Crusóe podría vivir muy bien y Viernes encontrarse en la pobreza más espantosa..."* "Lo único que dice que la afirmación de que la economía es óptima en el sentido de Pareto es que no es posible mejorar el bienestar de una persona sin empeorar el de alguna otra; que la economía se encuentra en su curva de posibilidades de utilidad."²⁸

El segundo teorema de la economía del bienestar trata de esta situación al postular que *"... una economía competitiva puede alcanzar todos los puntos de la curva de posibilidades de utilidad, siempre que la distribución de renta inicial de los recursos sea correcta"*.²⁹

Consideramos éste segundo teorema fundamental para nuestro punto de vista de análisis de los gastos sociales. Por él podemos concluir que, si existe una determinada distribución de renta injusta, desfavorable a parte de la población y que la mantiene

27 ROLL, Eric, Historia de las Doctrinas Económicas, 2ª edición, - Ed. Fondo de Cultura Económica - México, 1980, pp. 148-149.

²⁸ Stiglitz, Op. Cit. p.66.

²⁹ Ibidem, p.66

ubicada en la curva de posibilidades con rendimientos muy bajos, podemos por medio de ciertas medidas situar en mejor posición a los individuos a lo largo de la curva de posibilidades, logrando así, la continuidad del funcionamiento del mercado competitivo y de la economía del bienestar.

Así, en Brasil, en la situación actual, donde expresiva parte de la población vive en las más terribles condiciones de miseria, aún a partir de los postulados de funcionamiento liberal de la economía, el Gobierno debería adoptar una fuerte política de distribución de renta que llevara a una ubicación más igualitaria de la población a lo largo de la curva de posibilidades.

J. Stiglitz en su análisis de la Economía del Sector Público, en diversas ocasiones cita como ejemplos de gastos del estado: la defensa nacional, la asistencia sanitaria, la educación, la asistencia social y la seguridad social.

A pesar de no ser nuestra intención realizar la evaluación de la necesidad de éstos gastos por parte del estado, según la concepción de la teoría del bienestar, podemos decir que los mismos son originados tanto por la existencia de fallos de mercado, como para atenuar las disparidades de distribución de renta y de atención a las necesidades del consumidor.

Para nuestro objetivo, es cuestionable tomar en consideración el gasto con la defensa. Pero considerar el mismo nos puede servir de parámetro para comparar la evolución de los otros gastos.

Sin embargo, vamos a tomar otras obras de referencias con el objetivo de determinar los gastos que seleccionaremos.

En su obra *"Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina"*— la profesora Laura Soares ³⁰ toma en consideración como Gastos Sociales a los gastos en: alimentación, salud, asistencia sanitaria, medio ambiente, educación, habitación, urbanismo, trabajo, asistencia social y seguridad social

Podemos considerar que la profesora Laura Soares está trabajando con un mayor nivel de detalles de las Políticas Públicas que el considerado por Stiglitz. Por ejemplo, cuando habla sobre seguridad social, usa el concepto amplio discriminado en la Constitución de Brasil *"La seguridad social comprende un conjunto*

³⁰ SOARES, Laura, *"Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina"*, 1ª edición, Vozes, Petrópolis, Brasil, 2001, p.240

integrado de acciones de iniciativa de los poderes públicos y de la sociedad, destinadas a asegurar los derechos relativos a la salud, a la Seguridad y a la asistencia social."³¹ Mientras que Stiglitz considera como seguridad social básicamente los programas de jubilación, seguro de desempleo y las pensiones de carácter social.

Considerando el enunciado de Stiglitz, comparándolo con la selección hecha por la profesora Laura Soares y tomando por base las Funciones Presupuestales utilizadas en la Ley del Presupuesto Público, en Brasil, podemos considerar que los gastos sociales, en la definición que hemos adoptado, corresponden a:

Cuadro 9
GASTOS SOCIALES EN BRASIL, 2000

Número	Código.	NOMBRE DE LA FUNCIÓN
5	5	DEFENSA NACIONAL
6	6	SEGURIDAD PÚBLICA
8	8	ASISTENCIA SOCIAL
9	9	SEGURIDAD SOCIAL
10	10	SALUD
11	11	TRABAJO
12	12	EDUCACIÓN
13	13	CULTURA
14	14	DERECHOS DEL CIUDADANO
15	15	URBANISMO
16	16	HABITACIÓN
17	17	SALUBRIDAD
18	18	GESTIÓN AMBIENTAL

Fuente: Elaborado por el autor con base en los datos tomados del sitio: <http://www.camara.gov.br/Internet/orcamento/principal/coff.htm>

Así, a pesar de estar consciente que un análisis más exhaustivo podría hacer necesario incluir otras funciones en la categoría de gastos sociales, tomaré en consideración las funciones seleccionadas en el cuadro.

³¹ Constitución de Brasil, op. cit. p. 117.

Obs.: La función 5 - defensa nacional y la 6 seguridad pública, la utilizo solamente para efecto de comparación, pues a diferencia de Stiglitz, a estas funciones no las considero gastos sociales.

Para 2000, 2001 y 2002 los cambios existentes en cada función corresponden simplemente a la agregación de algunos programas, exclusión de otros y fusión. Caso necesario, destacaré las mudanzas significativas, pero en principio evaluaré el gasto a partir del nivel agregado de las funciones.

Con el objetivo de poder comparar la evolución del gasto, partiremos de la selección de funciones agregadas utilizadas anteriormente y procederemos a la agregación de las funciones a partir del 2000. Así, tendremos un mismo parámetro para analizar la evolución del gasto del periodo de análisis de 1990-2001.

Con el objetivo de evaluar a los gastos de cada año y poder compararlos, haré la relación de cada con las recetas corrientes del año correspondiente.

Al proceder así, busco evitar distorsiones ocasionadas por la hiperinflación verificada en los años 90's.

8.2. Una breve visión global del presupuesto en el período 1990-2001.

Durante el período, sucedieron diversos hechos que dificultan obtener parámetros confiables para evaluar el comportamiento del gasto.

- 1- La clasificación funcional sufrió un significativo cambio de 1999 al 2000, como hemos documentado anteriormente.
- 2- Entre 1990 y 1994, Brasil pasó por varios períodos de hiperinflación que afectaron fuertemente la ejecución del presupuesto y deformaron la relación éste con el PIB.
- 3- A partir de 1995, la deuda pública creció rápidamente, pasando de 60 mil millones de reales a más de 600 mil millones en la actualidad. La deuda de esta magnitud ha ocasionado que en el presupuesto sea incluida su renegociación, lo que infla el monto presupuestal.
- 4- La utilización del PIB en dólares, usando la tasa media de cambio, sin duda ocasionaría desviaciones en la relación PIB/Presupuesto en el auge inflacionario. Pero, también de 1994 a 1995, hubo un significativo aumento del valor de la moneda brasileña frente al dólar y, en 1999 y 2001 fuertes devaluaciones, lo que torna inconveniente comparar los gastos con el PIB en dólares.³²
- 5- Frente a éstas variaciones de la moneda, considero que el más conveniente es la comparación de los gastos con las recetas de cada año, como hemos mencionado anteriormente. Aún así, tendré que considerar apenas a las recetas provenientes de los tributos y contribuciones, para evitar desviaciones provenientes de la contabilidad de la refinanciación de la deuda pública.

³² Ver cuadro número 10 y gráfica 10 en la siguiente página.

Cuadro 10

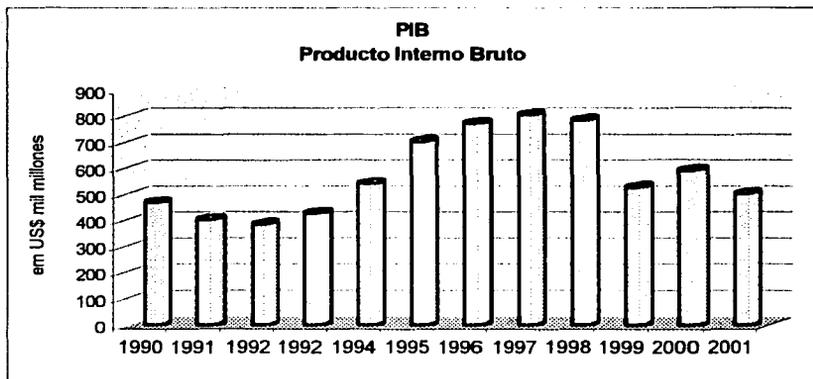
PRODUCTO INTERNO BRUTO BRASILEÑO, 1990-2001

AÑO	PIB X por US\$1 mil millones (cambio medio)
1990	470
1991	405
1992	387
1992	430
1994	543
1995	705
1996	775
1997	807
1998	787
1999	530
2000	595
2001	504

Fuente: Banco Central de Brasil – "Boletim do Banco Central do Brasil – Quadros Estatísticos"

Tomado del sitio web: <http://www.bacen.gov.br/>

Gráfica 10



Fuente: Banco Central de Brasil – "Boletim do Banco Central do Brasil – Quadros Estatísticos" Datos obtenidos en el sitio web <http://www.bacen.gov.br/>

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Para servir de base de comparación de los valores presupuestales de los distintos años y a las afirmaciones que haré posteriormente, presento a seguir los datos de la ejecución presupuestal de 2001.

Cuadro 11
Brasil: Ejecución presupuestal, 2001

Código	Función	Autorizado	Liquidado	Liq/Autorizado
1	LEGISLATIVA	2.211.659.539	2.109.472.135	95,38
2	JUDICIAL	6.819.681.131	6.715.555.631	98,47
3	ESENCIAL A LA JUSTICIA	876.336.541	859.603.873	98,06
4	ADMINISTRACIÓN	8.165.469.285	7.265.904.114	88,98
5	DEFENSA NACIONAL	11.866.974.582	11.891.508.466	100,21
6	SEGURIDAD PÚBLICA	2.789.770.084	2.604.285.420	93,35
7	RELACIONES EXTERIORES	918.767.721	925.811.514	100,77
8	ASISTENCIA SOCIAL	5.485.405.207	5.298.264.561	96,59
9	SEGURIDAD SOCIAL	108.015.233.415	107.544.262.021	99,56
10	SALUD	24.585.703.164	23.633.851.852	96,13
11	TRABAJO	7.617.833.981	7.441.119.904	97,68
12	EDUCACIÓN	13.786.465.197	11.637.326.437	84,41
13	CULTURA	324.662.557	278.091.817	85,68
14	DERECHOS DEL CIUDADANO	691.197.688	684.419.922	84,55
15	URBANISMO	721.316.530	491.378.366	68,12
16	HABITACIÓN	1.368.111.305	357.133.775	26,10
17	SALUBRIDAD	437.852.016	233.417.733	53,31
18	GESTIÓN AMBIENTAL	2.469.642.996	1.899.298.398	76,91
19	CIENCIA Y TECNOLOGÍA	2.042.150.998	1.591.797.667	77,95
20	AGRICULTURA	8.634.842.505	5.481.561.244	63,48
21	ORGANIZACIÓN AGRARIA	1.561.856.408	1.329.931.336	85,15
22	INDUSTRIA	566.928.675	476.765.270	84,09
23	COMERCIO Y SERVICIOS	2.976.768.798	2.782.146.530	93,46
24	COMUNICACIONES	1.746.823.652	398.332.633	22,80
25	ENERGÍA	1.186.319.739	726.379.327	61,23
26	TRANSPORTE	5.274.337.742	3.955.785.696	75,00
27	DEPORTE Y RECREACIÓN	378.903.791	297.834.230	78,60
28	ENCARGOS ESPECIALES	749.425.360.560	394.559.866.230	52,65
99	RESERVA DE CONTINGENCIA	3.605.999.520	0	0,00

Fuente: Elaborado por el autor con base en los datos tomados del sitio: <http://www.camara.gov.br/Internet/orcamento/principal/coff.htm>.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Con el objetivo de visualizar mejor la relación entre las distintas funciones, presento los datos anteriores en orden decreciente de valor asignado por ley.

Cuadro 12
Brasil: Ejecución presupuestal, 2001

Código	Función	Autorizado	Liquidado	Liquidado / autorizado
28	ENCARGOS ESPECIALES	749.425.360.560	394.559.866.230	52,65
9	SEGURIDAD SOCIAL	108.015.233.415	107.544.252.021	99,56
10	SALUD	24.585.703.164	23.633.851.852	96,13
12	EDUCACIÓN	13.786.465.197	11.637.326.437	84,41
5	DEFENSA NACIONAL	11.866.974.582	11.891.508.466	100,21
20	AGRICULTURA	8.634.842.505	5.481.561.244	63,48
4	ADMINISTRACIÓN	8.165.469.285	7.265.904.114	88,98
11	TRABAJO	7.617.833.981	7.441.119.904	97,68
2	JUDICIAL	6.819.681.131	6.715.555.631	98,47
8	ASISTENCIA SOCIAL	5.485.405.207	5.298.264.561	96,59
26	TRANSPORTE	5.274.337.742	3.955.785.696	75,00
99	RESERVA DE CONTINGENCIA	3.605.999.520	0	0,00
23	COMERCIO Y SERVICIOS	2.976.768.798	2.782.146.530	93,46
6	SEGURIDAD PÚBLICA	2.789.770.084	2.604.285.420	93,35
18	GESTIÓN AMBIENTAL	2.469.642.996	1.099.298.399	78,01
1	LEGISLATIVA	2.211.659.539	2.109.472.135	95,38
19	CIENCIA Y TECNOLOGÍA	2.042.150.998	1.591.797.667	77,95
24	COMUNICACIONES	1.746.823.652	398.332.633	22,80
21	ORGANIZACIÓN AGRARIA	1.561.856.408	1.329.931.336	85,15
16	HABITACIÓN	1.368.111.305	357.133.775	26,10
25	ENERGÍA	1.186.319.739	726.379.327	61,23
7	RELACIONES EXTERIORES	918.767.721	925.811.514	100,77
3	ESPECIAL A LA JUSTICIA	876.335.541	859.503.673	98,08
15	URBANISMO	721.316.530	491.378.366	68,12
14	DERECHOS DEL CIUDADANO	691.197.688	584.419.922	84,55
22	INDUSTRIA	566.928.675	476.755.270	84,09
17	SALUBRIDAD	437.852.016	233.417.733	53,31
27	DEPORTE Y RECREACIÓN	378.903.791	297.834.230	78,60
13	CULTURA	324.562.557	278.091.817	85,68

Obs. de mayor a menor valor asignado por ley.

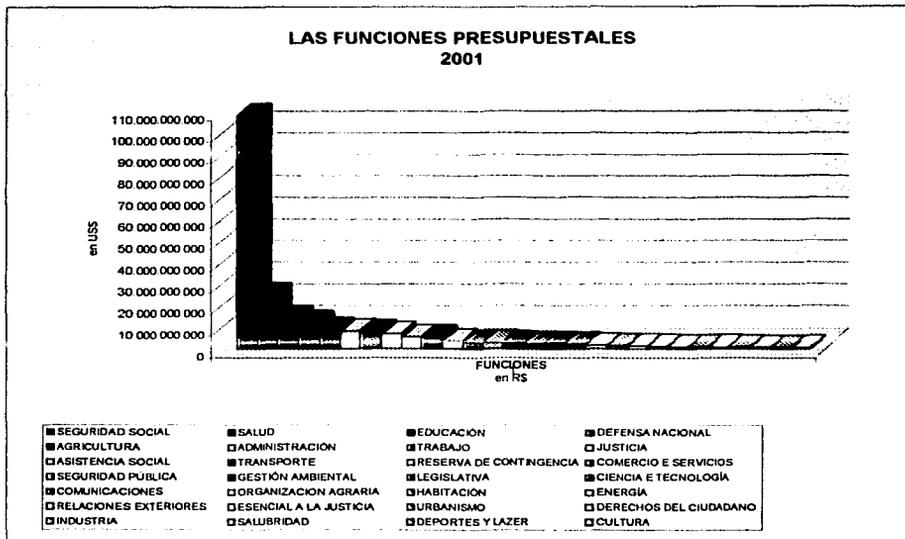
Fuente: Elaborado por el autor con base en los datos tomados del sitio: <http://www.camara.gov.br/Internet/orcamento/principal/coff.htm>.

Analizando comparativamente las distintas funciones, podemos verificar la importancia de cada una de ellas, tomando en cuenta el valor que le fue conferido por la Ley Presupuestal Anual.

En primer lugar se encuentra la función encargos especiales, que corresponde al pago de las amortizaciones y servicio de la deuda

pública. Este valor se encuentra inflado, pues incluye el refinanciamiento de la deuda.

Gráfica 11



Nota: No incluimos la función Encargos Especiales por las razones expuestas en el texto. Funciones presentadas según el cuadro 12.

Gráfica Elaborada por el autor con base en los datos tomados del sitio: <http://www.camara.gov.br/Internet/orcamento/principal/coff.htm>

Base de datos del SIAFI/STN elaborada por la Consultoría de Presupuesto/CD e PRODAEN

Como parte de ella es contratada a periodos inferiores a un año, el valor presentado en el presupuesto es superior a su valor real. A pesar de que su valor es muy grande, lo que se presenta en el presupuesto no corresponde a un gasto efectivo, es contabilizado dos o más veces. Así, por ser demasiado desproporcionada a los otros gastos, optamos por no incluirla en la gráfica.

También podemos identificar como es evidente el peso de la seguridad social, que corresponde a más de cuatro veces el valor de la función salud, que viene en tercer lugar.

Destacamos que la seguridad social, en su totalidad, es financiada directa e indirectamente, por aportaciones de los trabajadores.

En el siguiente cuadro, podemos ver para cada una de las funciones seleccionadas, el gasto total autorizado por la ley presupuestal (ver 4° columna); el gasto total realizado (ver 5° columna) y la relación entre ambos en forma de porcentaje (ver 6° columna) del 2001.

Llama la atención, que en un país como Brasil, con 170 millones de habitantes las funciones de urbanismo, derechos del ciudadano, salubridad, habitación y cultura, se encuentren inferiores a mil millones y correspondan a menos de un centésimo de los gastos con seguridad social.

Cuadro n°. 13
FUNCIONES SELECCIONADAS, 2001
 (En Reales)

Número	Código	Función	Autorizado	Liquidado	Liq/Autorizado
1	17	SALUBRIDAD	437.852.016	233.417.733	53,31
2	13	CULTURA	324.562.557	278.091.817	85,68
3	16	HABITACIÓN	1.368.111.305	357.133.775	26,10
4	14	DERECHOS DEL CIUDADANO	691.197.688	584.419.922	84,55
5	3	ESENCIAL A LA JUSTICIA	876.335.541	859.503.673	98,08
6	18	GESTIÓN AMBIENTAL	2.469.642.996	1.899.298.398	76,91
7	6	SEGURIDAD PÚBLICA	2.789.770.084	2.604.285.420	93,35
8	8	ASISTENCIA SOCIAL	5.485.405.207	5.298.264.561	96,59
9	11	TRABAJO	7.617.833.981	7.441.119.904	97,68
10	12	EDUCACIÓN	13.786.465.197	11.637.326.437	84,41
11	5	DEFENSA NACIONAL	11.886.974.582	11.891.508.466	100,21
12	10	SALUD	24.585.703.164	23.633.851.852	96,13
13	9	SEGURIDAD SOCIAL	108.015.233.415	107.544.252.021	99,56

Elaborado por el autor con base en los datos tomados del sitio: <http://www.camara.gov.br/Internet/orcamento/principal/coff.htm>

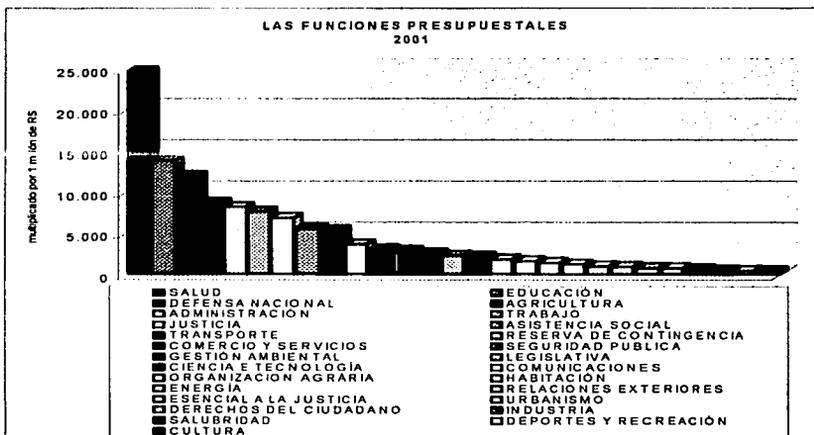
Con la siguiente gráfica se puede tener una mejor visión de la proporción de distribución de los recursos presupuestales entre

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

todas las funciones, excluyendo las funciones encargos especiales y seguridad social, que por sus dimensiones, tornarían la gráfica desproporcional.

Además de lo reducido que son los recursos destinados para algunas de las funciones presupuestales, como las que mencionamos en el cuadro y en la gráfica, la ejecución de su gasto muchas veces es todavía menor. Entre los casos más graves se encuentran la función habitación, donde el gobierno gastó solamente 26% del presupuesto asignado y la salubridad, donde el gasto quedó limitado a 50%.

Gráfica 12



Nota: Fue excluida la función n° 1 para efecto de comparación visual. Alerto para el grande número de funciones con ejecución inferior a mil millones de Reales. Gráfica elaborada por el autor con base en los datos tomados del sitio: <http://www.camara.gov.br/Internet/orcamento/principal/coff.htm3>
Fuente: SIAFI/STN de la base de datos elaborada por la Consultoría de Presupuesto/CD e PRODASEN³³

³³ Debo aclarar que en este trabajo no estoy evaluando la efectividad de estos gastos, ni su adecuada relación con las necesidades reales de la población, lo que seguramente presentaría distorsiones todavía mayores.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

9. GASTOS SOCIALES 1990 - 2001

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

9. GASTOS SOCIALES 1990-2001

9.1. Las funciones seleccionadas.

Antes de presentar los cuadros de los gastos presupuestales se hacen necesarias algunas observaciones.

1 – Como forma de unificar la presentación de los gastos, junté las funciones que después del 2000 fueron separadas. Entonces educación y la cultura que a partir del 2000 se desagregan, las juntaré. Lo mismo se hará con habitación y urbanismo, defensa nacional y seguridad pública, salud, salubridad, asistencia y seguridad social.

2 – Consideraré al gasto liquidado como el que realmente fue efectuado.

3 – Utilizaré para comparación las recetas corrientes (tributarias y contribuciones). El total de los gastos y el PIB, sólo están incluidos como referencia.

El cuadro abajo corresponde a todas las funciones existentes antes del 2000. Incluyendo Reserva de Contingencia, son en total 17 funciones.

Cuadro n° 14
FUNCIONES PRESUPUESTALES
 de (1990-1999)

Número	Código	FUNCIONES
1	1	LEGISLATIVA
2	2	JUDICIAL
3	3	ADMINISTRACIÓN Y PLANIFICACIÓN
4	4	AGRICULTURA
5	5	COMUNICACIONES
6	6	DEFENSA NACIONAL Y SEGURIDAD PÚBLICA
7	7	DESARROLLO REGIONAL
8	8	EDUCACIÓN Y CULTURA
9	9	ENERGÍA Y RECURSOS MINERALES
10	10	HABITACIÓN Y URBANISMO
11	11	INDUSTRIA, COMERCIO Y SERVICIOS
12	12	RELACIONES EXTERIORES
13	13	SALUD Y SALUBRIDAD
14	14	TRABAJO
15	15	ASISTENCIA Y SEGURIDAD SOCIAL
16	16	TRANSPORTE
17	99	RESERVA DE CONTINGENCIA

Fuente: Cuadro elaborado por el autor con base en los datos tomados del sitio: <http://www.camara.gov.br/Internet/orcamento/principal/coff.htm>
 SIAFI/STN – Consultoría del Presupuesto/CD e PRODASEN - 1999.

**TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

De las 17 funciones existentes, ya mencionadas anteriormente, 6 fueron seleccionadas para el estudio de su evolución de 1990-2001. La función Defensa Nacional y Seguridad Pública no la considero estrictamente una función relacionada con las políticas sociales. Los dos tipos de actividades que la componen son más bien actividades de estado y manutención del orden. Esta función fue incluida apenas como referencia.

Cuadro 15

FUNCIONES PRESUPUESTALES SELECCIONADAS

Número	Código	FUNCIONES
1	6	DEFENSA NACIONAL Y SEGURIDAD PÚBLICA
2	8	EDUCACIÓN Y CULTURA
3	10	HABITACIÓN Y URBANISMO
4	13	SALUD Y SALUBRIDAD
5	14	TRABAJO
6	15	ASISTENCIA Y SEGURIDAD SOCIAL
Selección del autor		
Fuente: SIAFI/STN – Consultoría del Presupuesto/CD e PRODASEN – 1999		
Nota: Todos los años serán presentados inicialmente con estas FUNCIONES SELECCIONADAS, adicionadas de los valores correspondientes y de los parámetros de comparación.		

9.2. Gasto realizado por funciones seleccionadas de 1990 - 2001

Para verificar el comportamiento de los gastos de las funciones sociales, con relación a las recetas corrientes, presento a seguir los cuadros y gráficas de las extremidades del periodo y un cuadro completo de los datos utilizados. Al final del trabajo son presentados en anexo los años restantes. Para mejor ubicar a los cuadros, mantuve en los anexos la numeración original. Los datos nos muestran que la proporción del gasto de cada función considerada varia a cada año, tendiendo a configurar una baja relativa de la participación de las funciones sociales en las recetas totales.

Ello nos deja claro que, durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, la proporción de los gastos sociales fue inferior a los mismos gastos efectuados por sus antecesores, Itamar Franco y Collor de Mello.

Cuadro 16

ANÁLISIS DE GASTOS REALIZADOS POR FUNCIÓN SELECCIONADA 1990 (En Cr\$ millones; moneda del año)			
FUNCIÓN	GASTO	GASTO/GASTO TOTAL %	GASTO/RECETAS CORRIENTES TOTAL %
DEFENSA NACIONAL Y SEGURIDAD PÚBLICA	481.200	2,23	8,67
ASISTENCIA Y SEGURIDAD SOCIAL	2.479.495	11,49	44,66
SUBTOTAL	2.960.695	13,72	53,33
EDUCACIÓN Y CULTURA	507.593	2,35	9,14
HABITACIÓN Y URBANISMO	9.429	0,04	0,17
SALUD Y SALUBRIDAD	167.556	0,78	3,02
TRABAJO	338.086	1,57	6,09
SUBTOTAL	1.022.664	4,74	18,42
GASTO TOTAL DE LAS FUNCIONES SELECCIONADAS	3.983.359	18,46	71,75
TOTAL DE LAS RECETAS CORRIENTES*	5.551.831	25,73	100,00
TOTAL DE LOS GASTOS PRESUPUESTALES	21.580.391	100,00	388,71
PIB (Año 2000=100)	76,86		

*Recetas Tributarias, de Contribución, Patrimonial, Agropastoril, Industrial, de Servicios, Transferencias y otros, realizados.

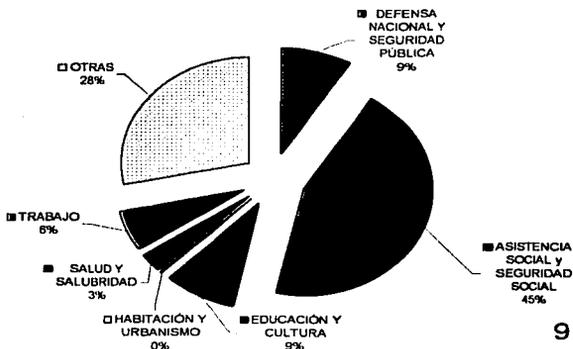
Elaborado por el autor.

Fuente: Presidencia da República, Ministerio de la Economía, Hacienda y Planeación, "BALANÇO GERAL DA UNIÃO", Informe, Brasil - Brasília, 1991

Gráfica 13
FUNCIONES
(Porcentaje de participación en las recetas corrientes)

1990

Elaborada por el autor
Fuente: Cuadro 16



Obs.: Cuadros 17 a 26 y las gráficas 14 a 23 en los anexos.

Cuadro 27

ANÁLISIS DE GASTOS REALIZADOS POR FUNCION SELECCIONADA 2001			
En R\$ millones, moneda del año			
FUNCIÓN	GASTO	GASTO/GASTO TOTAL %	GASTO/INGRESOS CORRIENTES TOTAL %
DEFENSA NACIONAL Y SEGURIDAD PÚBLICA	14.495	2,40	5,29
ASISTENCIA SOCIAL y SEGURIDAD SOCIAL	112.842	18,70	41,21
SUBTOTAL	127.337	21,10	46,51
EDUCACIÓN Y CULTURA	11.915	1,97	4,35
HABITACIÓN Y URBANISMO	8.481	1,41	3,10
SALUD Y SALUBRIDAD	23.867	3,96	8,72
TRABAJO	7.441	1,23	2,72
SUBTOTAL	51.704	8,57	18,88
TOTAL DE LAS FUNCIONES SELECCIONADAS	179.041	29,67	65,39
TOTAL DE LAS RECETAS CORRIENTES*	273.800	45,38	100,00
TOTAL DE LOS GASTOS	603.370	100,00	220,37
PIB Real 2001	101.80		

Fuente * TOTAL DE LAS RECETAS CORRIENTES (reprogramado)

http://www.planejamento.gov.br/orcamento/conteudo/orcamento_2002/principais_quadros/pa_receitas_primarias.htm SIAFI/STN - Consultoria del Presupuesto/CD y PRODASEN - Datos proporcionados a partir de 1995. Congreso Nacional de Brasil.

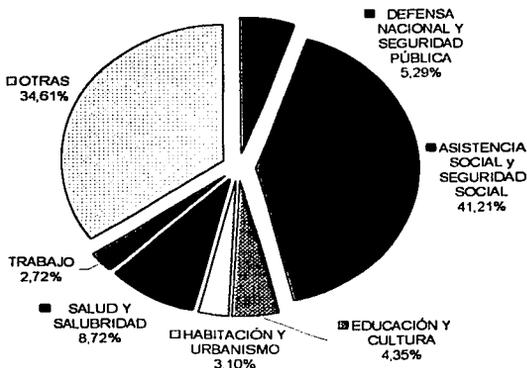
Elaborado por el autor.

**Gráfica 24
FUNCIONES**
(Porcentaje de
participación en las
recetas corrientes)

2001

Elaborada por el
autor

Fuente: Cuadro 27



Cuadro 28

FUNCIÓN SELECCIONADA COMPARADA CON LA RECETA CORRIENTE DEL AÑO												
FUNCIÓN	1990	1991	1992	1993	1994	1995*	1996	1997	1998	1999	2000	2001
DEFENSA NACIONAL Y SEGURIDAD PÚBLICA	8,67	8,14	6,35	3,86	4,21	4,27	5,71	5,61	5,28	5,15	5,08	5,29
ASISTENCIA SOCIAL y SEGURIDAD SOCIAL	44,66	35,72	36,71	44,10	45,96	27,02	40,81	39,93	40,52	40,75	38,75	41,21
SUBTOTAL 1	53,33	43,86	43,06	47,96	50,18	31,29	46,53	45,55	45,80	45,90	43,83	46,51
EDUCACIÓN Y CULTURA	9,14	7,63	6,22	4,49	5,38	4,71	5,94	5,95	7,46	7,41	4,30	4,35
HABITACIÓN Y URBANISMO	0,17	0,37	0,10	0,25	1,09	0,06	0,22	0,24	0,15	0,15	0,71	3,10
SALUD Y SALUBRIDAD	3,02	11,30	12,33	9,41	12,78	7,60	9,40	10,26	8,31	8,83	8,09	8,72
TRABAJO	6,09	5,64	5,60	11,62	3,93	2,84	4,43	4,11	3,93	3,71	2,47	2,72
SUBTOTAL 2	18,42	24,93	24,25	25,77	23,18	15,20	19,99	20,56	19,86	20,10	15,57	18,88
TOTAL DE LAS FUNCIONES SELECCIONADAS	71,75	68,79	67,31	73,73	73,35	46,49	66,52	66,11	65,65	66,00	59,40	65,39
TOTAL DE LAS RECETAS CORRIENTES*	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Presidência de la República, "Ministério da Fazenda y Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, BALANÇO GERAL DA UNIÃO", INFORME, Brasília datos hasta 1994. A partir de 1995 datos proporcionados por: SIAFI/STN – Consultoría del Presupuesto/CD y PRODASEN. Congreso Nacional de Brasil.

Nota: Este cuadro fue elaborado por el autor basándose en los cuadros 16 al 27.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

9.3 Brasil: La ejecución de las políticas públicas.

En esta parte describo las funciones presupuestales seleccionadas, evaluando la participación que tienen en las recetas corrientes:

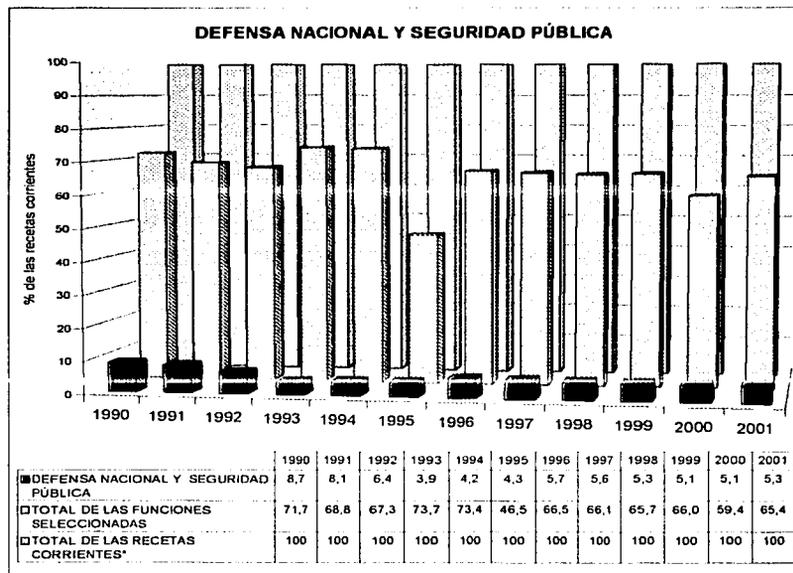
9.3.1. Defensa Nacional y Seguridad Pública

Destacase en la actividad de Defensa Nacional la creación del Ministerio de la Defensa en 10 de junio de 1999, que agrupa el Ejército, la Aeronáutica y la Marina. Las tres fuerzas continúan manteniendo sus estructuras intactas, pasando a existir un comando de cada una de ellas, vinculado directamente al Ministerio de la Defensa.

El hecho de haber pasado por veinte años de gobierno militar, no ha impedido al país de vivir, a partir de 1985, una estabilidad democrática formal, o sea, sin la injerencia de las fuerzas armadas en la vida política.

El Gobierno destaca en sus informes el papel de la defensa en las discusiones internacionales de paz, en la protección del territorio brasileño, en la participación de operaciones de paz, en la preparación y maniobras de operaciones militares, en la presencia y vigilancia de la región amazónica de Brasil, en la asistencia y cooperación con la sociedad civil.

Gráfica 25



Fuente: Elaborada por el autor en base a los datos del cuadro 30.

Esta gráfica nos presenta la relación entre los gastos con la Defensa Nacional y la Seguridad Pública (barras verdes) y su proporción, en porcentaje con el total de las recetas corrientes de cada año (barras amarillas). Podemos ver claramente que los gastos con esta función tienen su punto más alto en 1990, cuando llegan a 8,7% y su punto más bajo en 1993, cuando caen a 3,9%. De 1994 a 2001 se recupera un poco, manteniendo un promedio de 5,3%. También presento como referencia en la misma gráfica el porcentaje de las funciones seleccionadas (barras grises) gasto en cada año.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

9.3.2. Seguridad y Asistencia Social.

La seguridad social brasileña ha sido motivo de gran polémica en los últimos años en el país.

Con la modernización de las relaciones de trabajo, con el fin de la inflación y con el nuevo modelo económico adoptado por el país, las contribuciones recaudadas sufrieron una reducción relativa y la seguridad social de Brasil, que funciona bajo el sistema de reparto (las contribuciones reponen los beneficios pagos) pasó a ser deficitaria. Déficit éste, agravado por la acelerada jubilación verificada en los últimos años, por el desempleo que afecta a más de 15 millones de trabajadores, por los 37 millones de trabajadores que se encuentran sin vínculo con la seguridad social (existen más trabajadores fuera del sistema que dentro) y por el no repase patronal de las contribuciones a la seguridad, incluyendo al propio gobierno.

Las proporciones de contribuciones de los trabajadores varían de 7,65% a 11 % como esta detallado en el cuadro abajo.

Cuadro 29
**Tabla de contribuciones a la seguridad social
En Reales**

SALARIO Trabajador	TASA DE CONTRIBUCIÓN
Hasta R\$ 429,00	7,65 %
de R\$ 429,00 a R\$ 540,00	8,65 %
de R\$ 540,00 a R\$ 715,00	9,00 %
de R\$ 715,00 a R\$ 1.433,00	11,00 %
Empresas en General	20,00 %

Fuente: Sitio del Ministerio de la Seguridad Social: www.inss.org.br

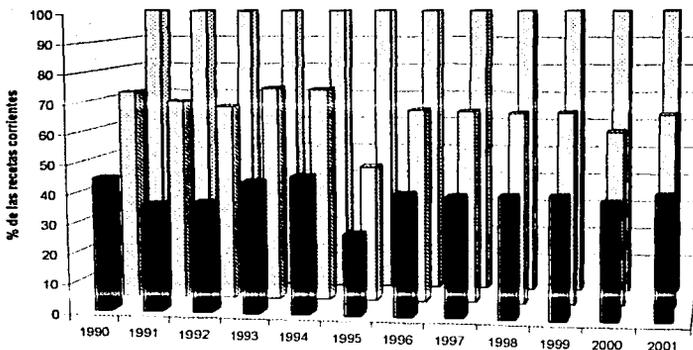
Pero, además de todos los argumentos y razones mencionadas acerca del desequilibrio de la seguridad social de Brasil, como el total de las contribuciones recaudadas corresponde a casi 50% de

las recetas corrientes presupuestales, configurando el mayor monto de recursos originados de una sola fuente (directamente del trabajador) no es de admirarse que exista el interés explícito e implícito utilizar estos recursos como capital.

Durante el gobierno militar, la seguridad social presentaba saldos positivos y sus recursos eran utilizados para la financiación de grandes obras públicas. Todavía hoy, los productores rurales y los establecimientos de la industria agropecuaria pagan solamente 2.5% de contribución. Los clubes que mantienen equipos de fútbol pagan solamente 5%. Esto significa que los trabajadores y empresarios que pagan sus contribuciones, están subvencionando a aquellos que no la pagan o pagan tasas reducidas.

Gráfica 26

ASISTENCIA Y SEGURIDAD SOCIAL



	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
■ ASISTENCIA SOCIAL Y PREVIDENCIA SOCIAL	44,7	35,7	36,7	44,1	46,0	27,0	40,8	39,9	40,5	40,7	38,7	41,2
▨ TOTAL DE LAS FUNCIONES SELECCIONADAS	71,7	68,8	67,3	73,7	73,4	46,5	68,5	66,1	65,7	68,0	59,4	65,4
□ TOTAL DE LAS RECETAS CORRIENTES*	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100,00	100,00

Fuente: Elaborada por el autor en base a los datos del cuadro 28.

La gráfica anterior, con las barras en guinda representando la ejecución de la función Asistencia y Seguridad Social en cada año, deja evidente su importancia en relación al total de las recetas corrientes (barras amarillas) y del gasto con las funciones sociales (barras grises). Su valor en el periodo corresponde en promedio al 60 % de las funciones seleccionadas.

Por nuestra parte, consideramos a la seguridad social como un patrimonio directo del trabajador, incluso sobre la base de la argumentación de Stiglitz, donde manifiesta que es indiferente que la contribución sea retirada del salario o la pague el empresario.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

"Las consecuencias del impuesto son esencialmente las mismas que si el trabajador fuera responsable de pagarlo todo. ¡Que más da quién envíe el cheque al Estado!"³⁴.

Otra cuestión a ser puesta en discusión se relaciona al límite máximo de contribución y del beneficio, que se encuentra en R\$1.433,00. Los sectores más necesitados, o sea los trabajadores que reciben hasta R\$1.433,00 (cerca de US\$500,00) sufren una imposición contributiva relativamente mayor que aquellos que reciben elevados sueldos, como por ejemplo los jugadores de fútbol.

Un profesional que reciba altos sueldos, seguramente no va a necesitar de los recursos de la seguridad social en su jubilación, pero recibirá el beneficio máximo.

No sería muy complejo establecer una escala progresiva de contribución que posibilitara un crecimiento de la contribución de los sectores más ricos que subsidiara a los beneficios más bajos.

9.3.3. Educación

En un sentido más específico, tenemos como integrantes de la Política Educacional: 1) La Educación Infantil, 2) la Enseñanza Fundamental, 3) la Educación Especial, 4) la Enseñanza Media y Profesional, 5) la Enseñanza Superior.

1) La Educación Infantil

Como Educación Infantil el Gobierno entiende la educación de los niños hasta los seis años de edad, correspondiendo a la primera etapa de la educación básica. La Ley de Directrices y Bases de la Educación. El propio Gobierno destaca el Programa "Atención a la Niñez" como prioritario.

2) Enseñanza Fundamental.

³⁴ Stiglitz, Op Cit. p.360

Es considerado como tal la Enseñanza a partir de la primera serie escolar (alfabetización), hasta la octava, antes de empezar a la preparatoria.

El Gobierno manifiesta prioridad irrestricta a la enseñanza fundamental.

Sus Programas prioritarios son Aceleración del Aprendizaje, Escuela de Calidad para Todos y Educación de Jóvenes y Adultos.

También se destacan el Fondo de Manutención y Desarrollo de la Enseñanza Fundamental y Valorización del Magisterio (FUNDEF), el Proyecto Informática en la Educación (PROINFO), la municipalización de la alimentación escolar, la distribución del libro didáctico, la educación a la distancia, el dinero en la Escuela y el programa "Beca Escolar".

3) Educación Especial.

El Gobierno describe como objetivo de la política proporcionar mejores oportunidades de atención a las personas necesitadas de Educación Especial, siendo sus actividades contempladas en el Programa Específico "Desarrollo de la Educación Especial".

4) Enseñanza Media y Profesional.

En la Enseñanza Media el Gobierno destaca la necesidad de la reforma educacional, la aplicación del Examen Nacional de Enseñanza Media (ENEM) y la TV en la Escuela. Destaca también el programa de Desarrollo de la Educación Profesional con el objetivo de ofrecer mayor acceso y mejorar la calidad de la educación profesional.

Agregase la propuesta de transformación de las Escuelas técnicas Federales (ETFs) en Centros Federales de Educación Tecnológica (CEFETs), para mejor atender a la demanda de la educación técnica, incluso en el nivel superior.

5) Educación Superior.

Tiene como Programa prioritario el "Desarrollo de la Enseñanza de Grado Superior", al cual hay que agregarse las actividades del Examen Nacional de Cursos ("*Provaõ*"), destinado a evaluar la calidad de la enseñanza superior pública y privada. Además, en los informes del Gobierno destacase el Fondo de Financiación al Estudiante de la Enseñanza Superior (FIES), como alternativa al acceso de estudiantes de menos recursos a la Enseñanza Universitaria privada, aliviando la demanda a la red pública. Alternativa muy polémica bajo diversos puntos de vista.

La educación es sin lugar a dudas una de las políticas públicas que mayores recursos demanda. Según Stiglitz, en Estados Unidos ella "... es la tercera partida de mayor gasto en el sector público, detrás de la defensa nacional y la seguridad social".³⁵

En el caso específico de Brasil, la educación esta clasificada como el tercer gasto en el promedio de todo el periodo analizado. Estoy analizando el gasto de la educación juntamente con el de la cultura. A pesar de ser bastante diferentes, los dos están integrados en la clasificación de las funciones presupuestales utilizadas por el gobierno de 1995 a 1999. Además, los gastos con cultura son muy reducidos, no alterando en la práctica la clasificación de la educación con relación a los demás gastos.

También las cuestiones planteadas por Stiglitz para Estados Unidos, son adecuadas al caso brasileño. El contexto social en que es colocado el problema es radicalmente diferente al de Brasil. Se puede afirmar que la educación en Brasil tiene más semejanza con la encontrada en los demás países latinoamericanos y los llamados países en desarrollo.

Para el gobierno Brasileño, utilizando como referencia el texto "Mensaje al Congreso Nacional" presentado en el 2000 por el presidente Fernando Henrique Cardoso, en el Congreso Nacional, por ocasión de la abertura de los trabajos, es hecho un balance completo de las acciones de su Gobierno y anunciada su política para los próximos años, así se define la política de educación.

En relación a sus objetivos, el gobierno los describe como de naturaleza estructural e instrumental, buscando el incremento de la

³⁵ Op.Cit, p. 403

escolaridad, la mejoría de la calidad de la enseñanza y la reducción de las desigualdades sociales y regionales.

Los retos considerados como metas de esta política, son descritos como disminución de la tasa de analfabetismo, implantación de reformas en la enseñanza media, modernización del modelo de la educación profesional y libertad de gestión para la administración de instituciones federales de enseñanza superior *"que tengan capacidad para administrar y gestionar recursos y patrimonio por medio de modelo adecuado a la calificación de la enseñanza, de la investigación y de la extensión"*.³⁶

Es necesario hacer un breve comentario acerca de esta exposición de objetivos.

En primer lugar, los documentos oficiales generalmente no se caracterizan por diagnósticos objetivos y más bien por un fuerte contenido promocional. El texto no refleja las carencias educacionales del país.

En segundo lugar, al definir sus metas y objetivos, el presidente se refiere a la reforma de la enseñanza media, sin hacer la mínima descripción de sus características. Hay que observar que, como casi todas las "reformas" realizadas en los últimos años, en Brasil, en el contexto de la globalización, los cambios ocurridos en la educación están siendo profundamente cuestionados, tanto por especialistas como por la opinión pública en general, no existiendo consenso en la adecuación de los mismos para nuestras necesidades.

También, en un lenguaje que escamotea el verdadero sentido de la propuesta gubernamental, se habla de "libertad de gestión" para las instituciones de enseñanza superior, cuando en la realidad, es de conocimiento generalizado que existe una política de retirada del poder público de su participación en el sector, con la consecuente privatización de las actividades relacionadas a la financiación de la enseñanza superior. No entramos en el mérito de la "justeza" o no de esta opción. Pero no creo que sea adecuado usar artificios semánticos en el sentido de evitar una mayor reacción de la opinión pública y de los parlamentares.

³⁶ "Cardoso, Fernando Henrique, *Mensaje al Congreso Nacional*" apertura de la segunda sesión "Legislativa Ordinaria" - Brasil - Presidencia de la República, Secretaría de Comunicaciones de Gobierno, 2000, p.45

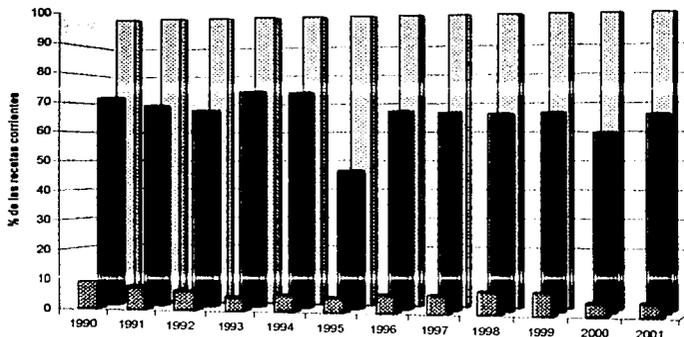
Es necesario agregar que, actualmente la proliferación de la enseñanza privada, tanto en nivel medio, como en nivel "superior", esta funcionando como una verdadera trampa para los sectores medios de la población que buscan calificarse para un mercado de trabajo cada vez más reducido y competitivo. En la falta de oportunidades, con el objetivo de conseguir un diploma que permita mejores condiciones de disputar los puestos de trabajo, las personas se disponen a pagar elevadas mensualidades por cursos de baja calidad.

La identificación de Programas prioritarios de Gobierno para la Educación, combinados con las informaciones de la ejecución presupuestal pueden proporcionar valiosos elementos de análisis de la política educacional brasileña.

Dejamos esta indicación como alerta para posible continuación de la labor de evaluación de las políticas públicas.

Gráfica 27

EDUCACIÓN Y CULTURA



	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
EDUCACION Y CULTURA	9.1	7.6	6.2	4.5	5.4	4.7	5.9	6.0	7.5	7.4	4.3	4.4
TOTAL DE LAS FUNCIONES SELECCIONADAS	71.7	68.8	67.3	73.7	73.4	46.5	66.5	66.1	65.7	66.0	59.4	65.4
TOTAL DE LAS RECETAS CORRIENTES*	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaborada por el autor en base a los datos del cuadro 30

En la gráfica podemos ver el comportamiento de la función Educación (barras azul-oscuro) con relación al total de las recetas corrientes (barras amarillas) de cada año. En 1990, la parte de las recetas destinada a la educación fue de 9.1%, bajando posteriormente hasta llegar a la mitad en 1993. Tiene una breve recuperación en los años siguientes, para luego volver a bajar al final del periodo. Sin embargo hay es necesario aclarar que el cambio verificado en la metodología presupuestal, entre 1999 y 2000 generó distorsiones en la serie de los gastos con la educación que el nivel agregado de nuestra análisis no permite abordar.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

9.3.4.Cultura

La función cultura en el presupuesto, antes de 1999, está considerada en conjunto con la función educación. A partir del 2000 ella pasa a ser considerada separadamente, dejando claro su relativa importancia en la política gubernamental.

La cultura brasileña es entendida por el gobierno como una herencia originaria de tres vertientes básicas. a) de las poblaciones indígenas, b) de los africanos que aquí llegaron a la fuerza, por medio del tráfico de esclavos y c) los inmigrantes, además de los portugueses, europeos y asiáticos.

En esta función el propio gobierno destaca los programas; "Brasil Patrimonio Cultural", "Monumenta: Preservación del Patrimonio Histórico", "Museo Memoria y Futuro", "Producción y Difusión Cultural", "Cine, Sonido y video", "Música y Artes Escénicas", "Literatura" y "Cultura Afro-Brasileña".

El gobierno define como prioritario en relación con la política cultural, dejar su papel de ejecutor de la política asumiendo el papel de estimular, normatizar y proporcionar la infraestructura para las manifestaciones culturales de la población. Además trata de estimular la aportación de recursos privados a las actividades culturales y utilizar recursos provenientes de organismos internacionales, como el caso específico del BID (Banco Internacional de Desarrollo)

La política cultural brasileña del gobierno, puede y debe ser cuestionada más profundamente con relación a su concepción, que nos parece demasiado estrecha, con relación a una concepción humanista integral que llevara en cuenta el cotidiano de las personas y los demás aspectos de la vida de la sociedad. Además, por los limitados recursos financieros que el gobierno aporta, también es cuestionable su dimensión frente a las necesidades nacionales.

9.3.5.Habitación y urbanismo

El órgano que cuida la política nacional de desarrollo urbano en Brasil es la Secretaria Especial de Desarrollo Urbano (SEDU),

vinculada directamente a la presidencia de la república. Las acciones del gobierno en ésta área "... enfatizan el papel estratégico de los centros urbanos en el proceso de globalización de la economía mundial. Este proceso, por un lado ofrece diferentes oportunidades para el desarrollo local, y, por otro exige cada vez más que se mejore la infraestructura urbana, como condición primordial para la competitividad de las ciudades".³⁷

Como podemos ver, el discurso oficial no avanza mucho en los objetivos buscados con la política de desarrollo urbano. Frente a la expansión descontrolada de los grandes centros urbanos, el crecimiento de las "favelas", que de fenómenos marginales, pasan a estar incorporadas definitivamente a la estructura urbana, los desastres provocados por los fenómenos naturales, siendo el más característico las inundaciones que todos los años castigan a amplios sectores de la población, causando grande número de víctimas fatales, el esfuerzo del gobierno en promover el desarrollo urbano es prácticamente inexistente.

En 2000 el gobierno anunció la concepción de dos sistemas integrados para proporcionar informaciones, acompañamiento, evaluación de políticas y programas de desarrollo urbano local. El Sistema Nacional de Indicadores Urbanos (SNIU) y el Sistema de Monitoreo y Evaluación de Programas y Proyectos (SMAPP), que todavía no han sido implementados.

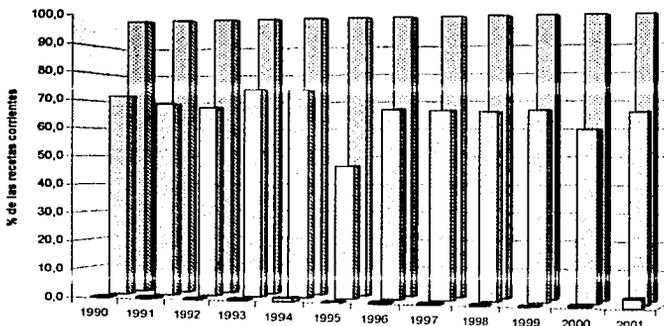
Como programas prioritarios en el área el gobierno señala los siguientes: a) Gestión Urbana, b) Morar Mejor, c) Carta de Crédito, d) Salubridad Básica, e) Mi Casa.

Por el tamaño del país y por las necesidades de su población, lo mínimo que se puede decir es que no existe una política de desarrollo urbano para el país. El desempeño de las funciones habitación y urbanismo durante estos años ya lo dicen todo.

³⁷ Ibidem, p. 99

Gráfica 28

HABITACIÓN Y URBANISMO



	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
HABITACION Y URBANISMO	0,2	0,4	0,1	0,3	1,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,1	0,7	3,1
TOTAL DE LAS FUNCIONES SELECCIONADAS	71,7	68,8	67,3	73,7	73,4	46,5	66,5	66,1	65,7	68,0	59,4	65,4
TOTAL DE LAS RECETAS CORRIENTES*	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaborada por el autor basándose en los datos del cuadro 28

En la gráfica 6 tenemos la comparación entre los gastos de Habitación y Urbanismo (barras violetas) con la receta corriente de cada año. Podemos constatar que los gastos con esta función son insignificantes, principalmente se tomamos en consideración la precaria condición de la población brasileña. En la gráfica se presentan también los gastos con las funciones seleccionadas (en gris) para servir de referencia.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

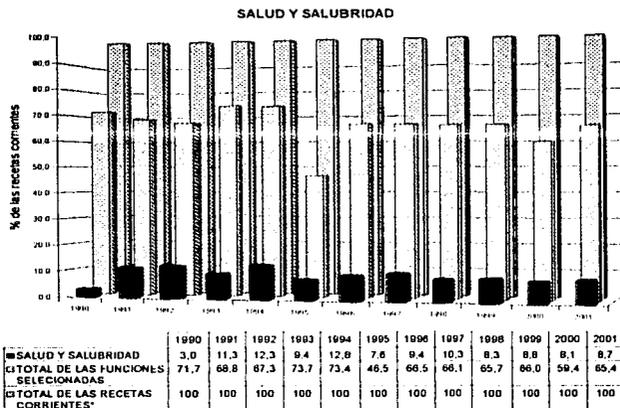
9.3.6. Salud y Salubridad

En términos constitucionales, la salud pública, en Brasil es abordada en el título VIII que trata del orden social, definido en su artículo 194, que incluye salud, derecho de seguridad social y asistencia social. Sin embargo, la función presupuestal salud venía agregada a la función salubridad en el periodo de 90 a 99, separándose a partir de 2000.

En la sección II – salud - del capítulo II del referido título VIII del orden social de la constitución brasileña se especifica la política de salud brasileña. En el artículo 198 se determinan las directrices del sistema único de salud y que su financiación será por definido por medio de la ley. En su artículo 200 son determinadas las competencias del Sistema Único de Salud (SUS).

Después de la seguridad social, que es financiada directamente por los salarios de los trabajadores, la salud se destaca como la función de gasto más elevado, aún tomada separadamente de la salubridad.

Gráfica 29



Fuente: Elaborada por el autor basándose en los datos del cuadro 28

De la misma manera presentada en las gráficas anteriores, aquí tenemos el porcentaje del gasto con Salud y Salubridad (barras café) comparados con las recetas corrientes (barras amarillas). Estos gastos tienen su punto más bajo en el inicio de la serie en estudio, elevándose rápidamente hasta 1994, cuando vuelven a bajar, manteniéndose en un promedio de 8.75% durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso.

Sin embargo, considerando el conjunto de la población brasileña este gasto es mínimo. En el año de 2001 el gobierno gastó 20.700 millones de reales con la salud, lo que dividido entre los 175 millones de habitantes significan solamente 118 reales (45 dólares) por habitante. El equivalente al precio de una consulta médica.

También en el 2001 los gastos en salud llegaron a 2.400 millones de reales, lo correspondientes a casi 14 reales (casi 5 dólares) por

habitante / año. Valor irrelevante frente a las necesidades del conjunto de la población brasileña.

Obviamente ejercicios numéricos de expresión de las necesidades públicas, elaborados con criterios meticulosos permitirían una visión más objetiva de las necesidades brasileñas de Salud Pública.

El gobierno destaca en sus programas de salud pública los siguientes:

- a) salud de la familia,
- b) salud de la niñez y leche materna,
- c) alimentación complementaria para la niñez,
- d) salud del joven,
- e) salud de la mujer,
- f) valoración y salud del anciano,
- g) prevención y control de las enfermedades inmune previsible,
- h) investigación y desarrollo de la salud,
- i) prevención, control y asistencia a los portadores de enfermedades sexualmente transmisibles y el SIDA,
- j) prevención y control de enfermedades crónicas degenerativas,
- k) prevención y control del cáncer,
- l) salud mental, control de la hanseníase y de otras dermatosis,
- m) prevención y control de la tuberculosis y otras enfermedades pulmonares,
- n) prevención y control de enfermedades transmitidas por vectores,
- o) prevención y control de la dengue,
- p) prevención y control de la malaria,
- q) atención clínica, emergencia hospitalaria,
- r) calidad y eficiencia del sus,
- s) salud suplementaria,
- t) prevención y control de infecciones hospitalarias,
- u) calidad de la sangre,
- v) capacitación profesional para enfermeros y enfermeras,
- w) vigilancia sanitaria en puertos, aeropuertos y fronteras,
- x) asistencia integral a la salud de los pueblos indígenas.

9.3.7. Trabajo

Por lo visto, la función trabajo ha tenido un desempeño discreto en la realidad brasileña. Se tomamos como parámetro para medir su éxito la tasa de desempleo, podemos evaluar que la actuación del gobierno en el área ha sido un fracaso retumbante. El desempleo, medido tanto por los indicadores oficiales del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), como por los indicadores del Departamento de Estudios Económicos y Sociales (DIEESE) ha sido creciente.

Pero el propio gobierno define sus objetivos de política del trabajo de manera muy distinta a la protección del trabajador. De manera esquizofrénica, por un lado manifiesta priorizar el fomento al empleo, el seguro desempleo y la fiscalización laboral; pero por otro - y este ha predominado en la práctica, propone la "modernización de las relaciones laborales", "flexibilización de la legislación de protección de los trabajadores" y "estímulo al trabajo autónomo", nombre moderno y más bonito para el trabajo informal³⁸.

En la práctica, el ministerio del trabajo se ha caracterizado por desarrollar una política compensatoria de ocupación de mano de obra sobrante, creando la ilusión que el desempleo es originado debido a la baja calificación de los trabajadores y de la rigidez de las normas laborales.

Esto explica el énfasis en programas como:

- a) Generación de Empleo y Renta, es un programa que proporciona crédito para que personas sin empleo se instalen como trabajadores autónomos desarrollando sus propios negocios. Normalmente este tipo de iniciativa no se mantiene durante mucho tiempo, pues un grande porcentaje de los nuevos empresarios quiebra antes de fijarse en el mercado.
- b)- Programa Joven Empresario, con los mismos objetivos del programa descrito arriba, pero para jóvenes de 18 a 29 años;
- c)- Programa de Calificación del Trabajador, busca rescatar la "empleabilidad" del trabajador, entendida como la capacidad de obtener un empleo y mantenerlo. Nuevamente se

³⁸ Ibidem p. 77

caracteriza al trabajador como el culpable de no estar colocado en el mercado del trabajo, y no la dimensión restringida del mismo, que es incapaz de atender a la demanda creciente de la sociedad por nuevos puestos de trabajo. La calificación explicaría a la diferencia de colocación en mejores o peores puestos de trabajo. Cuando la demanda de trabajadores deja en el desempleo un contingente de más de 15 millones de personas, la mejor calificación de algunos desempleados, sólo ocasionaría, cuando mucho, la rotación de los trabajadores entre el empleo y el desempleo, en la medida que más puestos de trabajo no sean creados. Sólo una pequeña parte del mercado, representada por demanda de trabajadores calificados, que no puede ser cubierta por los actuales desempleados significaría la obtención de una plaza vacante, pero no la creación de nuevas plazas;

d) Nuevo Empleo y Seguro Desempleo; que busca integrar productivamente al trabajador en el mercado de trabajo y atender a los trabajadores parados con un seguro del desempleo.

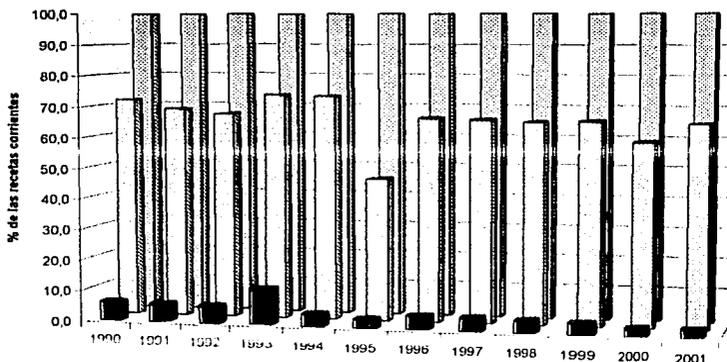
e)- Asistencia al Trabajador; que consiste en beneficios al trabajador con el objetivo de reducir las desigualdades de la renta. Sus principales acciones son la gratificación salarial y el apoyo a la alimentación.

f)- Trabajo Seguro y Sano; que consiste en acciones destinadas a disminuir accidentes y enfermedades laborales, evitando así los elevados costes sociales por ellos ocasionados.

g)- Erradicación del Trabajo Esclavo y Degradante, éste último de la mayor importancia, tanto como ejemplo de la existencia de condiciones degradantes de relaciones de trabajo en Brasil, como de la necesidad de un mayor esfuerzo de la sociedad en acabar con éste tipo de práctica condenable. El Gobierno se propone acabar con este tipo de actividades hasta 2003. De 1996 - 1999 el Grupo Ejecutivo de Erradicación del Trabajo Forzado (GERTRAF), fiscalizó 543 establecimientos, procediendo a 1.134 infracciones, liberando 1.232 trabajadores.

Gráfica 30

TRABAJO



	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
■ TRABAJO	6,1	5,6	5,6	11,6	3,9	2,8	4,4	4,1	3,9	3,7	2,5	2,7
□ TOTAL DE LAS FUNCIONES SELECCIONADAS	71,7	68,8	67,3	73,7	73,4	46,5	66,5	66,1	65,7	66,0	59,4	65,4
□ TOTAL DE LAS RECETAS CORRIENTES*	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaborada por el autor en base a los datos del cuadro 30

La Gráfica del comportamiento de la función Trabajo (barras azules) muestra como su gasto se mantiene reducido, destacándose solamente en el año de 1993, cuando corresponde a 11.6% de las recetas corrientes (barras amarillas). Durante el Gobierno de Fernando Henrique, a pesar del desempleo, el gasto de la función trabajo se reduce y se mantiene en los niveles más bajos de todo el periodo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

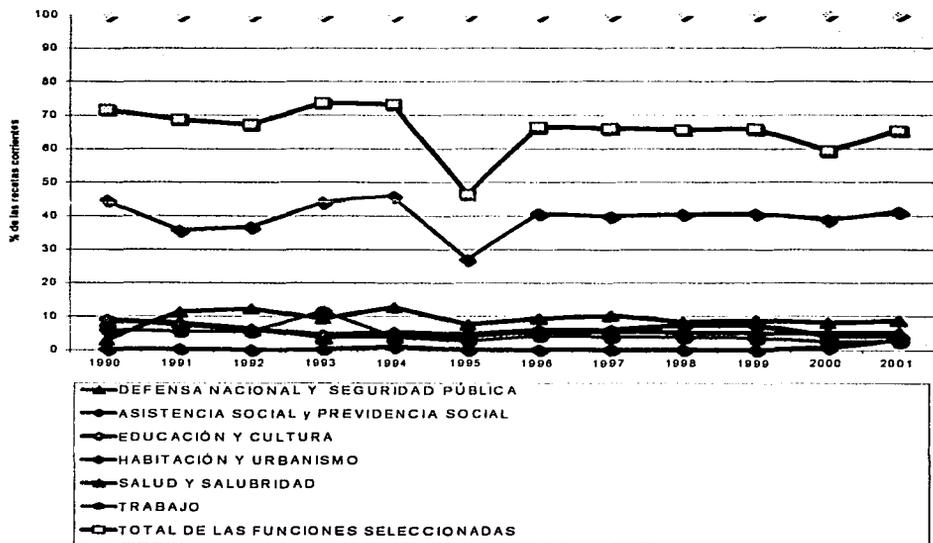
9 - CONCLUSIONES

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

10 - CONCLUSIONES

10.1. Comportamiento general de las funciones

Gráfica 31
Comportamiento general de las funciones
1990 - 2001



Fuente: Elaborada por el autor en base al cuadro 28

Tomando por base los valores del cuadro general del comportamiento de las funciones, fue elaborada esta gráfica. Ella

presenta la relación entre las funciones seleccionadas y las recetas corrientes realizadas durante los años comprendidos entre 1990 - 2001.

En la gráfica, podemos comparar las recetas corrientes (primera línea en amarillo, base 100) con la ejecución total de las seis funciones seleccionadas (segunda línea, gris). El total de las funciones observadas presenta un ligero baja en el inicio de la década y recuperase solamente en 1994. En 1995 sufre un fuerte caída, para luego en 1996 elevarse y situarse en torno de 66% de las recetas corrientes. En 2000 baja a menos de 60%, recuperando su valor en 2001.

Podemos verificar que la función Asistencia Social y Seguridad Social (línea quinta) tiene un comportamiento muy similar al total de las funciones seleccionadas. Eso es ocasionado por su dimensión relativa a las otras funciones. Las variaciones ocurridas en la Seguridad Social, por su dimensión, prácticamente determinan la tendencia de comportamiento del conjunto de las funciones seleccionadas.

Las otras funciones estudiadas presentan un comportamiento similar entre ellas. De 1990 a 1995 sufren algunas alteraciones bruscas, sin embargo, a partir de 1995, se estabilizan, con pequeñas oscilaciones.

Entre ellas podemos destacar la función Salud (cuarta línea de arriba hacia abajo, color café) que crece entre 1990 y 1994, bajando en 1995, para mantenerse abajo de los 10% de las recetas corrientes en los siguientes años del gobierno de Fernando Henrique Cardoso (exceptuándose 1997 cuando alcanzó 10,26%).

10.2 Defensa y Seguridad Pública:

Con relación a la Defensa y Seguridad Pública verificamos que el gasto más elevado en el periodo corresponde a 1990, primer año del gobierno de Fernando Collor, cuando fueron gastos 8.6% de los ingresos corrientes y el menor en 1993, en el periodo de Itamar Franco, con 3.8% de los ingresos. El primer periodo del gobierno de Fernando Henrique Cardoso empieza con un gasto en torno de los 4.2%, llegando a casi 6% entre 1996 y 1997 (1996= 5.7 e 1997= 5.6%). A partir del 2000, cuando se divide la función defensa y seguridad pública, el comportamiento de las dos funciones integradas es, en la practica igual.

Al final del segundo periodo de gobierno, el gasto se mantuvo en torno del 5% (2001=5.3%).

No es objeto de éste trabajo evaluar ésta función específicamente, más es necesario destacar los índices alarmantes de violencia vividos por los brasileños en los últimos años.

Gráfica 32

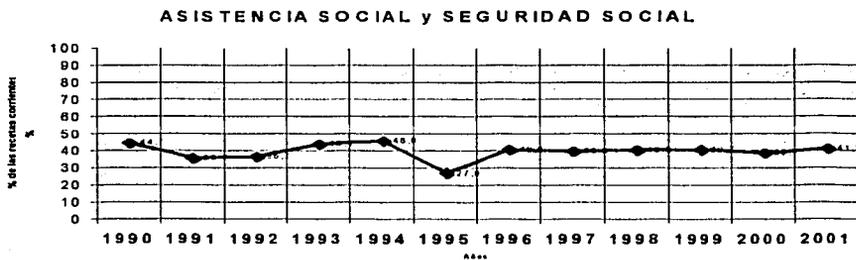


Fuente: Elaborada por el autor en base al cuadro 28

10.3 Asistencia y Seguridad Social

Para ésta función tenemos un comportamiento del gasto que oscila entre el 27% de los ingresos corrientes en 1995, primer año del gobierno de Fernando Henrique, y el mayor en 1990, en el Gobierno Collor 44.6%. Es necesario destacar que el enorme peso de la función está dado por la seguridad social, que se compone exclusivamente de las contribuciones directas e indirectas de los trabajadores. Según el concepto mencionado por Stiglitz, "...las consecuencias del impuesto son esencialmente las mismas que si el trabajador fuera responsable de pagarlo todo. ¡Qué más da quien envía el cheque al estado!

Gráfica 33



Fuente: Elaborada por el autor basándose en el cuadro 28

A los empresarios sólo les interesan sus costes laborales totales, incluidas las cotizaciones a la seguridad social; a los trabajadores sólo les importa su salario neto (es decir, una vez deducidas las cotizaciones. Los ingresos por cotizaciones son simplemente la diferencia entre los dos, y es irrelevante quien diga que el estado que está pagando la cotización." ³⁹

³⁹ Op.Cit.pág. 360

10.4 - Defensa y Seguridad Pública + Asistencia y Seguridad Social

Las dos funciones anteriores; Defensa y Asistencia, combinadas, consumieron, en su punto más bajo, en 1995, el total de 31.3% de los ingresos y en 1990, tuvieron su punto más alto, cuando llegaron a un 53.3%. Los números dejan evidente que casi la mitad de todos los ingresos del país se gastan en éstas dos funciones. Una es alimentada por recursos directamente provenientes de los trabajadores, significando un retorno a sus orígenes, otra, la defensa, es una función cuyos gastos son altamente cuestionables, tanto por la polémica acerca de la necesidad de la existencia de las fuerzas armadas, como por la falta de seguridad de la población, víctima de la violencia.

Gráfica 34

ASISTENCIA Y SEGURIDAD SOCIAL
DEFENSA NACIONAL Y SEGURIDAD PÚBLICA



Fuente: Elaborada por el autor tomando por base el cuadro 28.

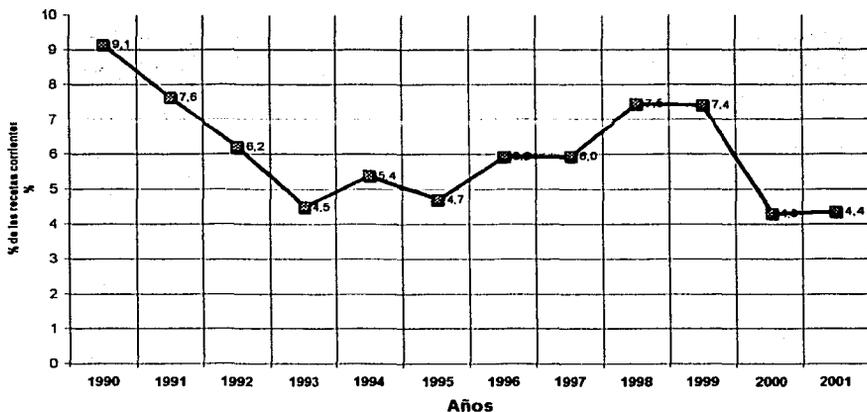
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

10.5 Educación y Cultura

El comportamiento de la función educación y cultura nos presenta variaciones interesantes. En 1990 fue cuando se gastó más de los ingresos corrientes con la función, 9.1%. Cuando se gastó menos, fue a partir del 2000 a pesar del esfuerzo del gobierno actual en demostrar su prioridad para la educación.

Gráfica 35

EDUCACIÓN Y CULTURA



Fuente: Elaborada por el autor basándose en el cuadro 28

En 1990 el gasto con la función Educación se encontraba en 9.1 % del total de las recetas corrientes, bajando para 7.6% en 1991 y 6,2% en 1992. Llegando al punto más bajo de 4.5% en 1993. En 1994 se recupera un poco, cuando llega a 5.4% para inmediatamente volver a caer en 1995, cuando llega a 4.7%. En 96

y 97 se estabiliza en torno de 6% recuperándose en 1998 y 1999, cuando llega a 7.5%, para bajar significativamente en 2000 y 2001, quedando en torno de 4.3%.

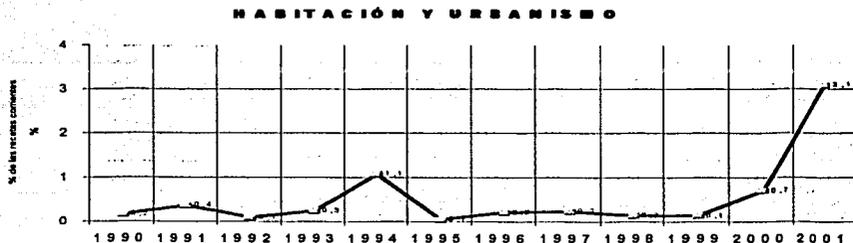
Es importante destacar el hecho que, en los años del gobierno Collor, 1990 – 1992, los gastos con educación estaban por arriba del promedio del período estudiado, que era de 6.5%. En los años del gobierno de Itamar Franco, 1993 – 1994, estaban abajo. En los siete años del gobierno de Fernando Henrique, 1998 y 1999 fueron años que estuvieron por arriba del promedio (6%), en 1995, en 1996 y 1997 estuvieron en el promedio y en 2000 y 2001 quedaron por abajo.

No se pueden sacar demasiadas conclusiones de datos tan agregados, pero podemos inferir que los gastos con la educación no crecieron con relación a las recetas corrientes al revés, en el período su tendencia fue a la baja. Un estudio más detallado dejaría claro el peso mínimo del gasto con cultura y como la separación entre educación y cultura muy poco afecta al gasto a partir del 2000.

10.6 Habitación y Urbanismo.

A pesar de la situación imperante en Brasil en las últimas décadas, con el desplazamiento de la población del campo para las ciudades, con millones de personas viviendo en situaciones precarias, en las ciudades perdidas, sin la mínima infraestructura, sin casa, sin drenaje, sin agua y bajo constante riesgo de vida, por las inundaciones, derrumbes en los cerros habitados, incendios, violencia y otros factores, podemos verificar que, en la realidad no hay, en todo el periodo, la mínima preocupación con las condiciones básicas de vida de la población.

Gráfica 36



Fuente: Elaborada por el autor basándose en el cuadro 28

No es casual que hoy en Brasil su población viva el regreso de enfermedades de las cuales hace años ya no había incidencia. La mayoría de ellas estrechamente relacionadas con la falta de condiciones adecuadas de habitación e infraestructura urbana, como es el caso del dengue.

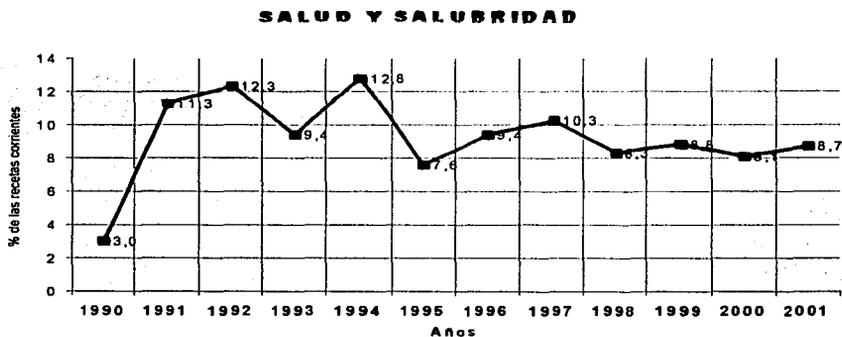
No se puede considerar que en el país exista una política de habitación e urbanismo. Los gastos medios con ésta función se ubican en 0.4% de las recetas corrientes, menos que una décima parte de los gastos con la defensa y seguridad pública.

10.7. Salud e salubridad

La función Salud y Salubridad también tienen un comportamiento oscilante. Su gasto, empieza muy bajo en 1990 con 3%, sube rápidamente en 1991, para 11.3%, alcanza el 12.8% en 1994. En 1995, baja para 7.6%, subiendo a 9.4% en 1996 y 10.2% en 1997. Vuelve a bajar en 1998, oscilando en torno del 8.5 % entre este último año y 2001.

En el periodo de Fernando Henrique, solamente en los años de 1996 y 1997 estos gastos estuvieron arriba de la media. Esto demuestra porque las condiciones de salud y salubridad en Brasil no han mejorado y todo indica que han sufrido retroceso en los últimos años, a pesar de los resultados puntuales que puedan haber sido obtenidos en áreas específicas.

Gráfica 37



Fuente: Elaborada por el autor basándose en el cuadro 28

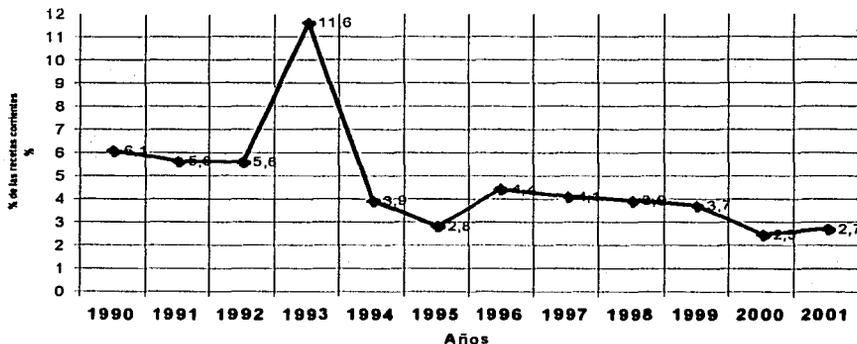
10.8. Trabajo

Para la función trabajo, podemos verificar que en el periodo del gobierno Collor, se mantiene próxima al 6% de los ingresos corrientes, sube bruscamente en 1993, con la entrada Itamar Franco para 11.6%, bajando a 3.9% en su segundo año de gobierno. En el inicio del gobierno de Fernando Henrique Cardoso, cae para 2.8%, subiendo un poco en 1996 a 4.4% y manteniéndose en torno a 4% en 1997, 1998 y 1999, bajando nuevamente en 2000 a 2.4% y 2.7% en 2001.

Es significativo verificar que los gastos con la política de trabajo bajan, mientras el desempleo crece.

Gráfica 38

TRABAJO



Fuente: Elaborada por el autor basándose en el cuadro 30

11. Comentarios

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

11. Comentarios

11.1. EJECUCIÓN DE LAS FUNCIONES SELECCIONADAS

Cuadro 30
PROMEDIOS DE EJECUCIÓN DE LAS FUNCIONES
SELECCIONADAS

FUNCIONES	PROMEDIO	PROMEDIO	PROMEDIO
	1990 1994	1990 A 2001	1995 A 2001
ASISTENCIA SOCIAL y SEGURIDAD SOCIAL	41,43	39,68	38,43
SALUD Y SALUBRIDAD	9,77	9,17	8,74
EDUCACIÓN Y CULTURA	6,57	6,08	5,73
DEFENSA NACIONAL Y SEGURIDAD PÚBLICA	6,25	5,64	5,20
TRABAJO	6,57	4,76	3,46
HABITACIÓN Y URBANISMO	0,40	0,55	0,66

FUENTE: Cuadro elaborado por el autor con base en el cuadro 28.

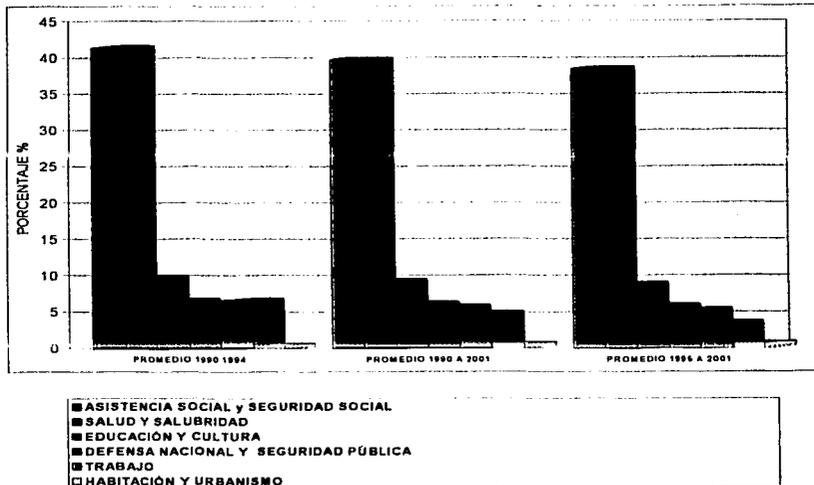
Este cuadro presenta los promedios de ejecución de las funciones seleccionadas con relación a las recetas corrientes. La división que hice de los periodos permite verificar que; de 1990 a 1994, periodo que Brasil vivió la hiperinflación y profundas crisis, la proporción de gastos ejecutados con las funciones seleccionadas fueron más elevados que el promedio verificado en el total del periodo estudiado.

Este resultado se debe a que el promedio de los gastos ejecutados en casi todas las funciones fue inferior.

La única excepción fue la función Habitación y Urbanismo que presentó mejor ejecución, que sin embargo fue insignificante en los dos periodos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Gráfica 39
Comparativo de promedios (%) del periodo
1990-1994 de 1990-2001 y 1995-2001



Fuente: Elaborada por el autor en base al cuadro 28

A pesar del discurso oficial ser enfático en manifestar su prioridad en relación a las políticas sociales, podemos verificar claramente que la realidad muy poco ha cambiado en la distribución de los ingresos corrientes entre las funciones seleccionadas.

Comparativamente, en los gobiernos anteriores la proporción de las recetas destinadas a los gastos sociales fue incluso más elevada. Contrariando tal tendencia, solamente los gastos con habitación y urbanismo, que en ambos periodos fue insignificante, presentó un pequeño aumento en este último año, lo que elevó el promedio del actual periodo.

En relación a todas las otras funciones, el promedio actual es inferior. Es importante destacar que hoy vivimos un periodo

considerado de "estabilidad" monetaria, social y política, bastante diferente de la agitación característica del periodo vivido por los antecesores de Fernando Henrique Cardoso.

Hay que señalar que este estudio no llega a conclusiones definitivas acerca del monto de los recursos aplicados a las políticas sociales por medio de las funciones seleccionadas, pero señala muy claramente las proporciones de las recetas corrientes destinadas a ellas, **dejando demostrada nuestra hipótesis que no hubo mejora en el destino del gasto gubernamental en proporción a los ingresos corrientes.**

11.2. Críticas a la política económica desarrollada en los últimos años en Brasil.

Por último, es importante incluir algunas posiciones críticas al modelo neoliberal de la política económica desarrollada en los últimos años en Brasil, particularmente en el gobierno de Fernando Henrique Cardoso.

Ya en 1997, la Profesora Maria da Conceição Tavares⁴⁰ manifestaba en una serie de artículos sus opiniones acerca del modelo económico brasileño, su predilección por a la especulación financiera, su fragilidad frente a la coyuntura internacional y su carácter nocivo a los trabajadores brasileños.

Decía ella en octubre de 1997: *"Somos hoy prisioneros del cambio y de los intereses, y más dependientes de las oscilaciones de los mercados internacionales que cualquier país menor y de economía abierta."*⁴¹

Se puede concluir, de acuerdo a la opinión de la Profesora que los mecanismos económicos estructurados pela equipe gubernamental buscaban, en última instancia el ingreso de capital especulativo: *"Las acciones "liberalizantes" del gobierno están centradas en el objetivo de garantizar el ingreso de capitales externos, para equilibrar a las cuentas del balance de pagos."*⁴²

La Maestra también define con su estilo directo y sin rodeos lo que considera ser el llamado capital externo (inversión externa) que tan ávidamente el gobierno brasileño perseguía: *"el perfil de la inversión externa resúmenes fundamentalmente a las siguientes aplicaciones: cartera de inversiones (acciones, títulos, etc.) que*

⁴⁰ Maria da Conceição Tavares, Renombrada economista y profesora emérita de la Universidad Federal de Rio de Janeiro-UFRJ, profesora asociada de la Universidad de Campinas-Unicamp y ex ministra del gobierno de José Sarney y ex diputada federal.

⁴¹ Tavares, Maria da Conceição - *"Globalização e o Estado nacional"* Cuaderno de Economía - Folha de São Paulo, São Paulo, 12 de octubre de 1997

⁴² Iden

vienen en búsqueda de ganancias especulativas o de arbitraje proporcionados por una tasa de interés muy arriba de las tasas internacionales; negocios sostenidos en gran parte por dinero público, como en el caso de los enormes incentivos de crédito y fiscales concedidos a las maquiladoras multinacionales; simples transferencias de la propiedad del patrimonio público financiada (admírense) con el ahorro forzado de los trabajadores".⁴³

Pasados algunos años desde 1997, ahora en 2003, la Profesora Conceição Tavares evalúa los resultados de la política económica implementada pelo gobierno de Fernando Henrique. Según ella, el gobierno de Luis Inácio Lula da Silva ha heredado un modelo económico con serias distorsiones, principalmente en términos de estar dirigido principalmente a favorecer el capital especulativo.

Afirma que el gobierno FHC ha dejado un fuerte desequilibrio patrimonial interno, ya denunciado por ella anteriormente, en relación a la deuda interna, pero solamente ahora con el nuevo gobierno "*él desequilibrio se presenta en su verdadera magnitud, al darnos cuenta de la extensión y profundidad de los desequilibrios de las empresas nacionales y extranjeras endeudadas en dólares, principalmente las que participaron del proceso de privatización.*"

Otra herencia es el movimiento contradictorio de las políticas macroeconómicas. El Banco Central fue puesto a remolque de la especulación en mercados financieros sin controles, con efectos perversos sobre las necesidades de financiamiento interno de sector público y privado.

Con las crisis del cambio, lo que la política fiscal hacia con una mano (ajuste fiscal), la política monetaria deshacia con la otra (elevación de los intereses y de la deuda interna).⁴⁴

La Profesora llega a la conclusión que el actual gobierno debe mantener su propuesta original de desarrollo con prioridad a la inclusión social, lo que puede ayudar a superar a la crisis, desde que combinada con una política de producción, empleo y distribución de renta.

Otro famoso economista, conocido particularmente por los latinoamericanos, que opinó acerca de la política económica de Fernando Henrique, fue Celso Furtado. En septiembre de 1998, entrevistado por el Semanario "ISTO É", hizo serias advertencias sobre el rumbo que tomaba la conducción de la política económica del País.

⁴³ Iden

⁴⁴ Tavares, Maria da Conceição – "*Dificuldades e contradições da política Econômica*" Cuaderno de Economía – Folha de São Paulo, São Paulo, 16 de febrero de 2003.

Preguntado por la elevación de la tasa de interés, decía: *"Cuanto más elevados queden los intereses, mayor será la inestabilidad. A cada movimiento los inversionistas quedan más inseguros. El precio que Brasil va a pagar puede ser medido por la recesión que vendrá."*⁴⁵

Sigue Celso Furtado: *"...el gobierno está profundizando todavía más nuestra dependencia financiera del capital internacional..."* *"Es un completo suicidio un país tomar dinero prestado afuera para cubrir los gastos corrientes."*...

*"Creo que la población brasileña es muy tolerante. El gobierno implantó medidas económicas que no llevaron al crecimiento de la economía, al revés, llevaron al desempleo, y las personas no fueron a la calle."*⁴⁶

Como hemos mencionado anteriormente, la visión corriente del comportamiento de la economía, o mismo del desarrollo general de un País da por supuesto la existencia de principios básicos o como los analistas prefieren llamar, fundamentos básicos del comportamiento económico.

Tratase de dar categoría de verdad absoluta a postulados de una determinada teoría económica predominante y aceptada en los foros internacionales. Aquél que no hablar el mismo lenguaje, no será comprendido.

Recientemente, en 2002, fue editado un libro – "LA ERA DE FHC"- que es la compilación de diversos análisis de los dos gobiernos de FHC. A pesar de no profundizarse en la crítica conceptual del gobierno, partiendo de la mencionada visión dominante de la economía y de lo que son las políticas públicas, los análisis que componen el libro son bastante objetivas, permitiendo una visión general del periodo.

Comparar las posiciones vertidas en los análisis para cada área de las políticas públicas sería demasiado extenso para nosotros y huíría de nuestros objetivos. Sin embargo, nos interesa particularmente el análisis del comportamiento de la política macro-económica y el ajuste fiscal.

Según el autor del capítulo, Luis Nassif, la política fiscal es una actividad derivada de la política económica, que tiene por objetivo *la "promoción del bienestar de la población, mediante la atención a las carencias sociales y la creación de un ambiente económico competitivo, que favorezca el desarrollo"*.⁴⁷

⁴⁵ Furtado Celso – *"Estamos vulneráveis"* Semanario "ISTO É" – São Paulo – 16/09/1998

⁴⁶ Iden

⁴⁷ Nassif Luis, *POLÍTICA MACROECONOMICA Y AJUSTE FISCAL*; p.39, capítulo I del libro de Lamounier, Bollvar y Figueiredo, Rubens,(organizadores), "A ERA DE FHC", São Paulo, Cultura, 2002, 656 p.

No es nuestro objetivo analizar la posición pragmática acerca de la economía frente a las distintas escuelas teóricas, pero es importante destacar que la definición arriba de política económica no se sostiene a un análisis científico. El objetivo expuesto por los gobernantes de lo que es una política económica puede ser enunciado de esta manera, pero no existe duda que el objetivo real, no explícito, corresponde a la correlación de fuerzas existentes en determinado momento en el seno de una sociedad y estará determinado por los intereses de los sectores que detengan el poder de formular y ejecutar a la política económica y no a los intereses de toda la sociedad, como ingenuamente nos quiere convencer el autor.

Pero este no es el nudo de la cuestión. Lo importante, que tenemos que destacar es que, a partir de estos supuestos, el autor evalúa el desempeño de la política económica del gobierno de FHC y tratando de mantener la objetividad en relación a su enfoque, llega a la siguiente conclusión:

"A pesar del enorme esfuerzo fiscal de los últimos años, nuestro país todavía no dispone de modelo fiscal sostenible. La deuda pública continua en trayectoria incómoda. Las agencias de riesgo exigen mayor generación de superávit para reducir el riesgo Brasil. Esfuerzos para generar más superávit chocarán, de inmediato, en la enorme carencia de inversiones públicas en áreas sociales y de infraestructura. Por otro lado, sin reducción de los "spreads" cobrados, difícilmente el País conseguirá superávits que reduzcan el nivel de la deuda pública."

Independiente del grado superficial de crítica desarrollado por el autor, sus conclusiones son fundamentales.

Primero: desde el acuerdo con el FMI realizado en 1998, el País está obligado a obtener un superávit primario presupuestal creciente.

Segundo: la obtención del superávit es conseguida por medio de cortes presupuestales explícitos, contingentación presupuestal o por medio de la débil ejecución presupuestal practicada por el gobierno de Fernando Henrique, dejando de ejecutar parcialmente o en su totalidad diversos programas presupuestales.

Tercero: Durante toda la gestión de FHC, la deuda pública, externa e interna se incrementó fuertemente como consecuencia de la política económica desarrollada.

Para nosotros es muy claro que la carencia de inversiones públicas en las áreas sociales y de infraestructura fue la causa inmediata del no-crecimiento de los gastos sociales en Brasil durante el período analizado en el **Ensayo**. Pero estamos conscientes que esto es una tautología. Explicar que los recursos no fueron aplicados por su carencia es huir al problema.

De la misma manera, decir que la obligación en perseguir el superávit primario nos impide de tener recursos para las inversiones sociales también es lo mismo.

Podemos, para terminar nuestro raciocinio, utilizando incluso las posiciones de Luiz Nassif, o de la Profesora Maria da Conceição Tavares, llegar a la conclusión que el gobierno de Fernando Henrique desarrolló una política económica basada en un endeudamiento creciente, fracasando en los objetivos de política económica explícitos de atender a las carencia sociales y favorecer al desarrollo. Atendió a objetivos ocultos o, en lo mínimo no explicitados, que deben ser buscados en los sectores que fueron beneficiados con las elevadas tasas de interés platicadas, con las privatizaciones, con el endeudamiento, etc.; lo que no es el objetivo de nuestro análisis actual, pero buscaremos dar continuidad en nuestra actividad profesional.

12. RECOMENDACIONES

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

12. Recomendaciones

Finalmente es necesario hacer algunas recomendaciones tanto en relación al estudio del tema presupuestal, como a cerca de la ejecución de las políticas públicas Brasileñas.

Fue una sorpresa darnos cuenta de los límites de los instrumentos de evaluación presupuestal.

La existencia del SIAFI y la base de datos de la Consultoría de la Comisión Mixta del Presupuesto, sin duda, son un enorme avance en la transparencia de la ejecución de las políticas públicas, al proporcionar informaciones actualizadas.

Pero los datos, en forma electrónica, sólo están disponibles a partir de 1995. No existen series históricas de ejecución de los programas de gobierno anteriores a esta fecha. Por lo menos éstas series no están disponibles con facilidad. En mi investigación encontré apenas informes anuales del Tesoro Nacional y del Tribunal de Cuentas de la Unión.

La primera recomendación es que se haga un estudio pormenorizado que permita comparar, con mayor precisión, los valores reales del gasto presupuestal a largo de esos años.

La segunda sugerencia es que sean definidos y hechos públicos, por parte del gobierno, indicadores confiables de valores presupuestales que permitan a los ciudadanos verificar no sólo las características del gasto público en determinado momento, como su comparación en el transcurso del tiempo.

Una tercera, propongo que el gobierno brasileño evalúe las políticas públicas y cambie la participación relativa de cada una de ellas en la distribución de los recursos públicos, gastando más en el área social.

Para ejemplificar ésta recomendación, podemos decir que los gastos de la Seguridad Pública y Asistencia Social corresponden aproximadamente a 40% de los ingresos corrientes durante todo el período analizado. Los gastos con Salud están abajo de 10% y Educación está con sólo 5%.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

13. BIBLIOGRAFIA

13. Bibliografía

CARDOSO, Fernando Henrique, Mensaje al Congreso *Nacional "Abertura de la segunda sesión "Legislativa Ordinaria"* – Brasil – Presidencia de la República, Secretaría de Comunicaciones de Gobierno, 2000

BOLÍVAR Lamounier, Rubens Figueiredo (organizadores) "A era FHC", São Paulo , Cultura Editores Associados , 2002.

BRASIL. "Constituição" (1988) – "Constituição da República Federativa do Brasil ", Senado Federal, Brasília, Brasil, 2002.

DEPEC Departamento Económico.- Banco Central do Brasil "FINANÇAS PÚBLICAS" – "Sumário dos Planos Brasileiros de Estabilização e Glossário de Instrumentos e Normas Relacionadas à política Económico-financeira, – Edición revisada, Brasilia, junio de 2000

Fundación Getúlio Vargas, "Revista Conjuntura Económica", Rio de Janeiro - Brasil, mayo de 2002

GIACOMONI, James, " Orçamento Público", 8ª edición, São Paulo – Brasil – 1998 – Editora . Atlas.

IPEA –" Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicada" Políticas sociales

PETREI, Humberto, Presupuesto y control. Pautas de reforma para América Latina", 1ª edición , Washington D.C., 1997, Banco Interamericano de Desarrollo – BID

ROLL, Eric, Historia de las Doctrinas Económicas, 2ª edición, – Editorial Fondo de Cultura Económica – México, 1980.148-149.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. "Dicionário de Orçamento, Planejamento e Áreas Afins" 1ª Edición, Brasília, Prisma, 1997

SOARES, Laura Tavares Ribeiro, "Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina", 1ª edición, Vozes, Petrópolis, Brasil, 2001.

STIGLITZ Joseph, La Economía do Sector Público, 2ª edición, Barcelona, 1988 – Antoni Bosch, editor, S.A.

STN – "Secretaría do Tesouro Nacional", "Balanco Geral da União", Ejemplares de 1990 a 1995.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

14. SITIOS CONSULTADOS

14. Sitios consultados

SITIOS UTILIZADOS EN LA INVESTIGACIÓN

- 1 Banco Central de Brasil - <http://www.bacen.gov.br/>
 - 2 BNDES – Banco Nacional de Desarrollo
Http://federativo.bndes.gov.br/frame_ppa.htm
 - 3 Cámara de los Diputados Federales de Brasil
<Http://www.camara.gov.br/index.asp>
 - 4 PRESIDENCIA DA REPÚBLICA - <http://www.presidencia.gov.br/>
 - 5 Secretaria de Cultura ("Ministério da Cultura")
<http://www.minc.gov.br/>
 - 6 Secretaria de Hacienda de Brasil ("Ministério da Fazenda")
<http://www.fazenda.gov.br/>
 - 19 Secretaria de Hacienda de México - <http://www.shcp.gob.mx/index01.html>
 - 7 Secretaria de Justicia ("Ministério da Justiça") - <http://www.mj.gov.br/>
 - 8 Secretaria de la Defensa ("Ministério da Defesa Nacional")
<http://www.defesa.gov.br/>
 - 9 Sitio del "Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão"
<http://www.planejamento.gov.br/>
 - 10 Secretaria de Salud ("Ministério da Saúde") - <http://www.saude.gov.br/>
 - 11 Secretaria de Seguridad Social ("Ministério da Previdência Social")
<http://www.previdenciasocila.gov.br>
 - 12 SECRETARIA DEL TESORO NACIONAL - <http://www.stn.fazenda.gov.br/>
 - 13 Secretaria del Trabajo ("Ministério do Trabalho") - <http://www.mte.gov.br/>
 - 14 SENADO FEDERAL de la República - <http://www.senado.gov.br/>
 - 15 SERPRO – Empresa Pública de Procesamiento de Informática vinculada a la
Secretaria de Hacienda de Brasil. ("Ministério da Fazenda")
<Http://www.serpro.gov.br/>
 - 16 Tesoro Nacional
<http://www.stn.fazenda.gov.br/>
 - 17 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - <http://www.tcu.gov.br/>
 - 18 Tribunal de Cuentas de la Unión – de Brasil - <Http://www.tcu.gov.br/>
-

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

15. GLOSARIO

15. Glosario

ACTIVIDAD, Conjunto de operaciones que se realizan de un modo continuo. El concepto de actividad en Brasil, aplicado al Presupuesto Público, es bastante similar al definido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México:

"ACTIVIDAD, Conjunto de acciones que se llevan a cabo para cumplir las metas de un programa o subprograma de operación, que consiste en la ejecución de ciertos procesos o tareas (mediante la utilización de los recursos humanos, materiales, técnicos, y financieros asignados a la actividad con un costo determinado), y que queda a cargo de una entidad administrativa de nivel intermedio.."

AUTORIZADO, Se refiere al crédito presupuestal autorizado por el Congreso Nacional para ser incorporado a determinado programa constante en la Ley Presupuestal. Difiere de la definición de la Secretaría de Hacienda de México, en el sentido de que la referida anuencia es otorgada por el Congreso Nacional.

CLASIFICACIÓN INSTITUCIONAL, Clasificación presupuestal que prioriza la identificación de la institución responsable por el gasto.

COFF, Consultoría del Presupuesto y Fiscalización Financiera - ("Consultoria de Orçamento Fiscalização e Finanças", Departamento de Consultoria de la Comisión Mixta de Presupuesto del Congreso Brasileño).

CRUZADO (abreviatura = Cz\$), Moneda brasileña, introducida por el Decreto-ley número 2.283, en 27 de febrero de 1986.

CRUZEIRO (abreviatura = Cr\$), Moneda utilizada por Brasil, antes del Cruzado, que fue pasa a vigorar nuevamente a partir de la "Medida Provisória" número 168 de 16 de marzo de 1990.

EMPEÑADO: Se dice que está empeñado el valor presupuestal que se vincula al pago de determinado gasto a ser efectuado por la Unidad Presupuestal.

FUENTE: Lo mismo que el concepto, **FUENTES DE INGRESO,** así definido por Hacienda: *Origen de las recetas que obtiene el Estado para financiar el gasto público, tales como renta nacional, creación de dinero y crédito exterior.*

FUNCIÓN: Como en México, *la función es la máxima agregación de la clasificación del gasto público. Representa los campos de acción que el marco jurídico y la sociedad establecen para el sector público y muestra la dirección estratégica que se da a los recursos públicos.*

GND: Grupo de Naturaleza del Gasto. Es la clasificación presupuestal que identifica el tipo del gasto realizado. Se divide en: 1.- Personal y Encargos Sociales; 2.- Intereses y Encargos de la Deuda; 3.- Otros Gastos Corrientes; 4.- Inversión Autorizada; 5.- Inversiones Financieras; 6.- Amortización de la Deuda; 7.- Contingentación.

HIPERINFLACIÓN: Proceso inflacionario muy agudo, definido así en el Glosario proporcionado por la Secretaria de Hacienda de México: **HIPERINFLACIÓN** Proceso sostenido y generalizado de aumentos extraordinarios en los precios de los bienes y servicios; inflación excesiva.

IGP-DI – Índice General de Precios de Disponibilidad Interna, calculados por la Fundación Getulio Vargas, una conceptuada institución no-gubernamental brasileña, siendo este uno de los

índices preferidos para obtener valores reales, eliminando el efecto inflacionario en el análisis económico.

RECETAS.- *Son todos aquellos recursos que obtienen los individuos, sociedades o gobiernos por el uso de riqueza, trabajo humano, o cualquier otro motivo que incremente su patrimonio. En el caso del Sector Público, son los provenientes de los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, financiamientos internos y externos; así como de la venta de bienes y servicios del Sector Paraestatal.*

RECETAS CORRIENTES.- *Son aquellos recursos provenientes de la vía fiscal o por las operaciones que realizan las entidades del sector paraestatal, mediante la venta de bienes y servicios (exceptuando los activos fijos), erogaciones recuperables y las transferencias del Gobierno Federal para gasto corriente.*

Son aquellas percepciones que significan un aumento del efectivo del sector público, como resultado de sus operaciones normales, sin que provengan de la enajenación de su patrimonio.

Percepciones provenientes de impuestos y entradas no recuperables, que no provengan de donaciones o de la venta de bienes raíces, activos intangibles, existencias o activos de capital fijo. Son las recetas tributarias y no tributarias que se obtienen por la ejecución de la Ley de Ingresos de la Federación.

LDO – Ley de Directrices Presupuestales, ("Lei de Diretrizes Orçamentárias"), Ley que especifica metas, directrices y determina las orientaciones básicas para la ejecución presupuestal de próximo ejercicio.

LIQUIDADADO: Se dice que el valor presupuestal que fue empeñado y que pasó por todos los trámites para comprobar la entrega del producto o servicio ejecutado, de acuerdo a las especificaciones

contratadas, y que aguarda la emisión del orden de pago, es liquidado.

LOA Ley Presupuestal Anual ("Lei Orçamentária Anual") Ley que determina el gasto y las recetas presupuestales del gobierno.

MEDIDA "PROVISÓRIA" Dispositivo legal previsto en la Constitución de Brasil, por la cual el Presidente de la República puede tomar iniciativas con fuerza de Ley, asumiendo en la práctica el papel de legislar del Congreso Nacional. Los Gobiernos posteriores a la entrada en vigor de la actual Constitución hicieron amplio uso de este derecho.

MODIFICACIÓN PRESUPUESTARIA.- En Brasil los Diputados y Senadores durante el proceso de tramitación de la Ley Presupuestal Anual pueden realizar modificaciones a la propuesta presentada por el Poder Ejecutivo.

Como define la Secretaria de Hacienda y Crédito Público de México:
MODIFICACIÓN PRESUPUESTARIA: *Es el cambio hecho a las claves, descripciones o asignaciones del Presupuesto de Egresos de la Federación. Según el movimiento que produzca puede ser, ampliación o reducción.*

OPERACIÓN ESPECIAL Corresponde a las acciones de carácter financiero.

ORGANISMO CENTRAL Y ORGANISMOS SECTORIALES; son los Organismos Públicos que ocupan distintos grados en la escala del poder de estado. Siendo el organismo central correspondiente a las Secretarías de Gobierno.

ORGANISMO PRESUPUESTAL.- Organismo que es responsable directamente por gastos presupuestales. El Glosario de la Secretaría de Hacienda así define: **ORGANISMO PÚBLICO** *Término genérico con el que se identifica, a cualquier dependencia, entidad o institución de la Federación que tenga o administre un patrimonio o presupuesto formado con recursos o bienes federales.*

PAGO; Corresponde al valor presupuestario al cual fue expedida orden de pago bancaria, habiendo el efectivo financiero dejado en los cofres públicos.

PLAN REAL; Una serie de medidas económicas tomadas por el Gobierno de Itamar Franco, por medio de Medida "Provisoria", con el objetivo básico de controlar la inflación y posibilitar una nueva etapa de estabilización económica en Brasil.

PPA; Plano Plurianual.- Ley de Programación Económica de cuatro años, que sirve de base para la elaboración del Presupuesto Anual.

PRODASEN.- Departamento de Informática del Senado Federal de Brasil

PROGRAMA; De forma resumida, la Secretaría de Hacienda define Programa como: *Conjunto homogéneo y organizado de actividades a realizar para alcanzar una o varias metas, con recursos previamente determinados y a cargo de una unidad responsable.* Definición similar al concepto utilizado en la terminología presupuestal en Brasil.

PROYECTO.- Acción presupuestal que se caracteriza por tener tiempo limitado de duración.

REAL.- (abreviatura = R\$) Moneda brasileña que pasó a circular en julio de 1994, con el valor equivalente a R\$1,00 = CR\$2.750,00 (Un REAL correspondía a 2.750 Cruzeiros)

RESPONSABILIDAD FISCAL.- Nueva Ley brasileña que establece nuevas normas de Gestión Presupuestal.

RESTOS A PAGAR; Pagos que no fueron realizados en año del ejercicio presupuestal y que quedaron inscriptos para ser pagos en el siguiente año.

SERPRO.- Empresa Pública, vinculada a la Secretaria de hacienda Brasileña ("Ministerio da Fazenda") que presta servicios de informática al Gobierno Brasileño. ("Serviço Federal de Processamento de Dados")

SIAFI – Sistema Integrado de Administración Financiera del Gobierno Federal; Sistema informatizado brasileño que permite obtener informaciones y gerenciar las finanzas públicas del gobierno federal.

SUBFUNCIÓN.- Según la Secretaria de Hacienda: *Categoría programática que identifica con un grado mayor de desagregación el ámbito de competencia del sector público; incorpora acciones y servicios afines que corresponden al desglose de una función, a través de los cuales el Sector Público produce o presta determinado bien o servicio.*

SUBPROGRAMA; *Categoría programática que representa la segmentación del programa en donde se establecen objetivos, metas, recursos y responsables para su ejecución; tiene como finalidad facilitar la ejecución y el control de acciones homogéneas.*

SUPERÁVIT PRIMARIO.- El glosario de la Secretaría de Hacienda define **SUPERAVIT:** *Exceso de los ingresos respecto de los egresos. Diferencia positiva que existe entre el capital contable (exceso del activo sobre el pasivo) y el capital social pagado de una sociedad determinada.* El **SUPERÁVIT PRIMARIO** es el resultado de las cuentas públicas antes de se tomar en consideración el pago de los servicios de la deuda.

UNIDADES PRESUPUESTALES.- Organismos públicos responsables directamente por ejecución presupuestal. Son unidades ordenadoras de gasto.

URV – Unidad Real de Valor.- Patrón de valor monetario creado para permitir la transición para el Real, en 1994.

OBS: *Conceptos y definiciones en **cursiva** fueron extraídos del glosario existente en el sitio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México. <http://www.shcp.gob.mx/index01.html>*

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

16. ANEXOS

16. Anexos

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Cuadros correspondientes al Capítulo 8

Cuadro 17

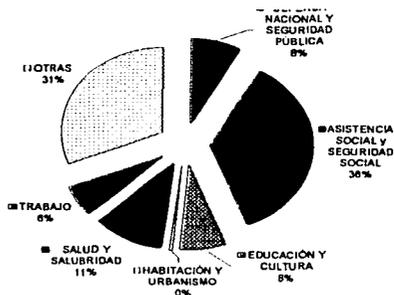
ANÁLISIS DE GASTOS REALIZADOS POR FUNCIÓN SELECCIONADA			
1991			
en Cr\$ millones; moneda del año			
FUNCIÓN	GASTO	GASTO/GASTO TOTAL %	GASTO/RECETAS CORRIENTES TOTAL %
DEFENSA NACIONAL Y SEGURIDAD PÚBLICA	2.034.831	4,43	8,14
ASISTENCIA Y SEGURIDAD SOCIAL	8.925.846	19,45	35,72
SUBTOTAL	10.960.677	23,89	43,86
EDUCACIÓN Y CULTURA	1.906.489	4,15	7,63
HABITACIÓN Y URBANISMO	93.012	0,20	0,37
SALUD Y SALUBRIDAD	2.822.597	6,15	11,30
TRABAJO	1.408.610	3,07	5,64
SUBTOTAL	6.230.708	13,58	24,93
GASTO TOTAL DE LAS FUNCIONES SELECCIONADAS	17.191.385	37,46	68,79
TOTAL DE LAS RECETAS CORRIENTES*	24.989.606	54,46	100,00
TOTAL DE LOS GASTOS PRESUPUESTALES	45.889.223	100,00	183,63
PIB (Año 2000=100)	77,65		

*Recetas tributarias, de Contribución, Patrimonial, Agropastoril, Industrial, de Servicios, Transferencias y otros, realizados
Elaborado pelo autor.
Fuente: Presidencia de la República, Ministerio de la Economía, Hacienda y Planeación, "BALANÇO GERAL DA UNIÃO", INFORME, Brasília, 1992

Gráfica 14
FUNCIONES
(Porcentaje de participación en las recetas corrientes)

1991

Elaborada por el autor
Fuente: Cuadro 17



TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Cuadro 18

ANÁLISIS DE GASTOS REALIZADOS POR FUNCIÓN SELECCIONADA

1992

En Cr\$ millones; moneda del año

FUNCIÓN	GASTO	GASTO/GASTO TOTAL %	GASTO/INGRESOS CORRIENTES TOTAL %
DEFENSA NACIONAL, SEGURIDAD PÚBLICA	17.183.392	2,73	6,35
ASISTENCIA SOCIAL Y SEGURIDAD SOCIAL	99.259.136	15,76	36,71
SUBTOTAL	116.442.528	18,49	43,06
EDUCACIÓN Y CULTURA	16.807.567	2,67	6,22
HABITACIÓN Y URBANISMO	276.482	0,04	0,10
SALUD Y SALUBRIDAD	33.351.295	5,30	12,33
TRABAJO	15.142.586	2,40	5,60
SUBTOTAL	65.577.930	10,41	24,25
TOTAL DE LAS FUNCIONES SELECCIONADAS	182.020.458	28,90	67,31
TOTAL DE LAS RECETAS CORRIENTES	270.412.010	42,94	100,00
TOTAL DE LOS GASTOS PIB Real 2000base 100	629.777.415 77,23	100,00	232,90

*Recetas tributarias, de Contribución, Patrimonial, Agropastoril, Industrial, de Servicios, Transferencias y otros; realizados

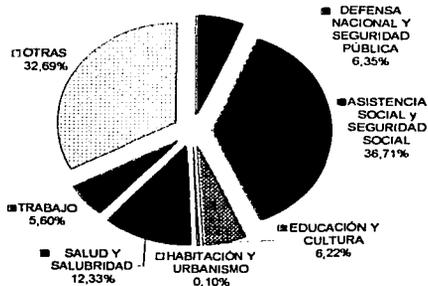
Elaborado por el autor.

Fuente: Presidencia de la República, Ministerio de la Economía, Hacienda y Planeación, "BALANÇO GERAL DA UNIÃO", INFORME, Brasília, 1993

**Gráfica 15
FUNCIONES**
(Porcentaje de
participación en las
recetas corrientes)

1992

*Elaborada por el
autor*
Fuente: Cuadro 18



TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Cuadro 19

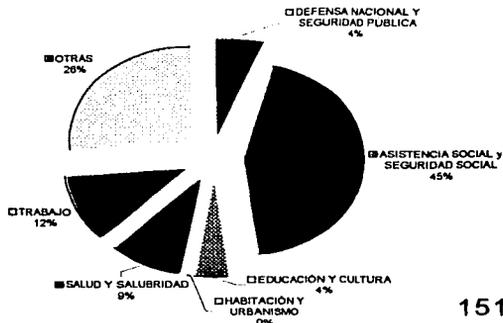
ANÁLISIS DE GASTOS REALIZADOS POR FUNCIÓN SELECCIONADA			
1993			
En Cr\$ millones; moneda del año			
FUNCIÓN	GASTO	GASTO/GASTO TOTAL %	GASTO/INGRESOS CORRIENTES TOTAL %
DEFENSA NACIONAL Y SEGURIDAD PÚBLICA	478.806	2,34	3,87
ASISTENCIA SOCIAL y SEGURIDAD SOCIAL	5.463.979	26,72	44,18
SUBTOTAL	5.942.785	29,06	48,06
EDUCACIÓN Y CULTURA	556.049	2,72	4,50
HABITACIÓN Y URBANISMO	31.332	0,15	0,25
SALUD Y SALUBRIDAD	1.165.913	5,70	9,43
TRABAJO	1.439.733	7,04	11,64
SUBTOTAL	3.193.027	15,61	25,82
TOTAL DE LAS FUNCIONES SELECCIONADAS	9.135.812	44,67	73,88
TOTAL DE LAS RECETAS CORRIENTES*	12.366.269	60,46	100,00
TOTAL DE LOS GASTOS	20.452.748	100,00	165,39
PIB Real 2000 base 100	81,03		

*Recetas Tributarias, de Contribución, Patrimonial, Agropastoril, Industrial, de Servicios, Transferencias y otros, realizados.
Elaborado pelo autor.
Fuente: Presidencia de la República, Ministerio de la Economía, Hacienda y Planeación.
"BALANÇO GERAL DA UNIÃO", INFORME, Brasília, 1994

Gráfica 16
FUNCIÓNES
(Porcentaje de
participación en las
recetas corrientes)

1993

*Elaborada por el
autor*
Fuente: Cuadro 19



Cuadro 20

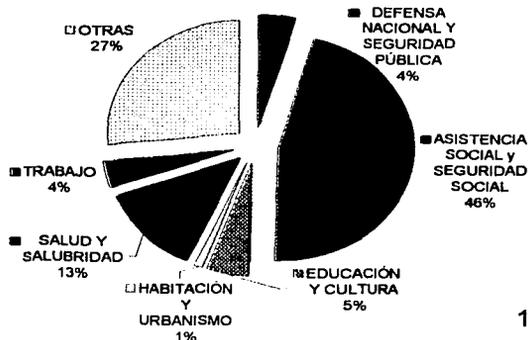
ANÁLISIS DE GASTOS REALIZADOS POR FUNCIÓN SELECCIONADA 1994			
En R\$ millones			
FUNCIÓN	GASTO	GASTO/GASTO TOTAL %	GASTO/INGRESOS CORRIENTES TOTAL %
DEFENSA NACIONAL Y SEGURIDAD PÚBLICA	4.511	2,56	4,21
ASISTENCIA SOCIAL y SEGURIDAD SOCIAL	49.199	27,92	45,96
SUBTOTAL	53.710	30,48	50,18
EDUCACIÓN Y CULTURA	5.761	3,27	5,38
HABITACIÓN Y URBANISMO	1.162	0,66	1,09
SALUD Y SALUBRIDAD	13.682	7,76	12,78
TRABAJO	4.205	2,39	3,93
SUBTOTAL	24.810	14,08	23,18
TOTAL DE LAS FUNCIONES SELECCIONADAS	78.520	44,56	73,35
TOTAL DE LAS RECETAS CORRIENTES *	107.044	60,74	100,00
TOTAL DE LOS GASTOS	176.222	100,00	164,63
PIB Real 2000 base 100	85,77		

*Recetas Tributarias, de Contribución, Patrimonial, Agropastoril, Industrial, de Servicios, Transferencias y otros, realizados.
Elaborado por el autor.
Fuente: Presidencia de la República, Ministerio de la Economía, Hacienda y Planeación, "BALANÇO GERAL DA UNIÃO". INFORME. Brasília, 1995

**Gráfica 17
FUNCIONES**
(Porcentaje de
participación en las
recetas corrientes)

1994

Elaborada por el
autor
Fuente: Cuadro 20



Cuadro 21

ANÁLISIS DE GASTOS REALIZADOS POR FUNCIÓN SELECCIONADA 1995			
en R\$ millones, moneda del año			
FUNCIÓN	GASTO	GASTO/GASTO TOTAL %	GASTO/INGRESOS CORRIENTES TOTAL %
DEFENSA NACIONAL Y SEGURIDAD PÚBLICA	8.308	3,47	4,27
ASISTENCIA SOCIAL y SEGURIDAD SOCIAL	52.576	21,93	27,02
SUBTOTAL	60.884	25,40	31,29
EDUCACIÓN Y CULTURA	9.164	3,82	4,71
HABITACIÓN Y URBANISMO	109	0,05	0,06
SALUD Y SALUBRIDAD	14.782	6,17	7,60
TRABAJO	5.523	2,30	2,84
SUBTOTAL	29.578	12,34	15,20
TOTAL DE LAS FUNCIONES SELECCIONADAS	90.462	37,74	46,49
TOTAL DE LAS RECETAS CORRIENTES *	194.584	81,18	100,00
TOTAL DE LOS GASTOS**	239.691	100,00	123,18
PIB Real 2000 base 100	89,39		

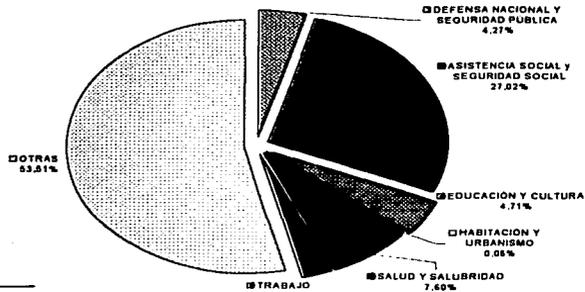
*Recetas Tributarias, de Contribución, Patrimonial, Agropastoril, Industrial, de Servicios, Transferencias y otros realizados.

Elaborado por el autor.

**Fuente: SIAFI/STN - Consultoria del Presupuesto/CD y PRODASEN - Datos proporcionados a partir de 1995. Congreso Nacional de Brasil.⁴⁸

**Gráfica 18
FUNCIONES**
(Porcentaje de
participación en las
recetas corrientes)

1995



Elaborada por el
autor

Fuente: Cuadro 21

⁴⁸ Ver las siglas SIAFI, STN, CD y PRODASEN en el glosario.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

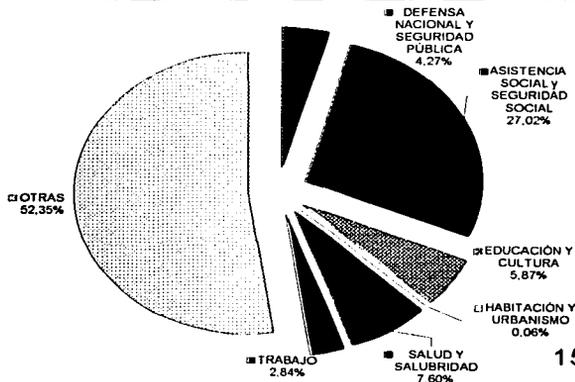
Cuadro 22

ANÁLISIS DE GASTOS REALIZADOS POR FUNCIÓN SELECCIONADA			
1996			
En R\$ millones, moneda del año			
FUNCIÓN	GASTO	GASTO/GASTO TOTAL %	GASTO/INGRESOS CORRIENTES TOTAL %
DEFENSA NACIONAL Y SEGURIDAD PÚBLICA	8.952	3,10	5,71
ASISTENCIA SOCIAL y SEGURIDAD SOCIAL	63.956	22,15	40,81
SUBTOTAL	72.908	25,25	46,53
EDUCACIÓN Y CULTURA	9.304	3,22	5,94
HABITACIÓN Y URBANISMO	344	0,12	0,22
SALUD Y SALUBRIDAD	14.730	5,10	9,40
TRABAJO	6.947	2,41	4,43
SUBTOTAL	31.325	10,85	19,99
TOTAL DE LAS FUNCIONES SELECCIONADAS	104.233	36,10	66,51
TOTAL DE LAS RECETAS CORRIENTES *	156.707	54,27	100,00
TOTAL DE LOS GASTOS	288.734	100,00	184,25
PIB Real 2000 base 100	91,77		

Recetas Tributarias, de Contribución, Patrimonial, Agropastoril, Industrial, de Servicios, Transferencias y otros realizados
Elaborado por el autor.
**Fuente: SIAFI/STN - Consultoria del Presupuesto/CD y PRODASEN - Datos proporcionados a partir de 1995. Congreso Nacional de Brasil

Gráfica 19
FUNCIÓNES
(Porcentaje de participación en las recetas corrientes)

1996



Elaborada por el autor
Fuente: Cuadro 22

Cuadro 23

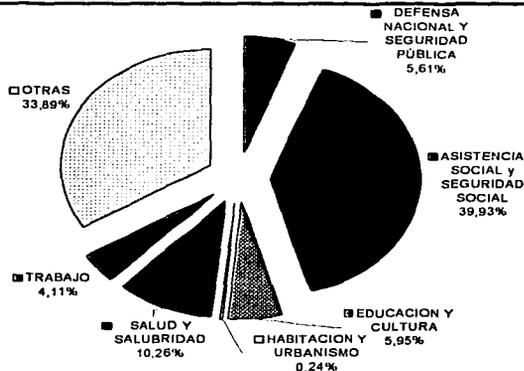
ANÁLISIS DE GASTOS REALIZADOS POR FUNCIÓN SELECCIONADA			
1997			
En R\$ Moneda del año			
FUNCIÓN	GASTO	GASTO/GASTO TOTAL %	GASTO/INGRESOS CORRIENTE TOTAL %
DEFENSA NACIONAL Y SEGURIDAD PÚBLICA	9.838	2,52	5,61
ASISTENCIA SOCIAL y SEGURIDAD SOCIAL	69.990	17,90	39,93
SUBTOTAL	79.828	20,41	45,55
EDUCACIÓN Y CULTURA	10.428	2,67	5,95
HABITACIÓN Y URBANISMO	425	0,11	0,24
SALUD Y SALUBRIDAD	17.986	4,60	10,26
TRABAJO	7.198	1,84	4,11
SUBTOTAL	36.037	9,22	20,56
TOTAL DE LAS FUNCIONES SELECCIONADAS	115.865	29,63	66,11
TOTAL DE LAS RECETAS CORRIENTES*	175.269	44,82	100,00
TOTAL DE LOS GASTOS PIB Real 2000 base 100	391.068	100,00	223,12
	94,77		

*Recetas Tributarias, de Contribución, Patrimonial, Agropastoril, Industrial, de Servicios, Transferencias y otros realizados.
Elaborado por el autor.
**Fuente: SIAFI/STN - Consultoría del Presupuesto/CD y PRODASEN - Datos proporcionados a partir de 1995 Congreso Nacional de Brasil

Gráfica 20
FUNCIÓNES
(Porcentaje de
participación en las
recetas corrientes)

1997

Elaborada por el
autor
Fuente: Cuadro 23



TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Cuadro 24

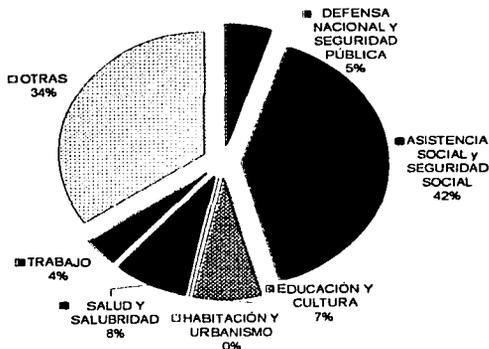
ANÁLISIS DE GASTOS REALIZADOS POR FUNCIÓN SELECCIONADA 1998			
En R\$ millones, moneda del año			
FUNCIÓN	GASTO	GASTO/GASTO TOTAL %	GASTO/INGRESOS CORRIENTE TOTAL %
DEFENSA NACIONAL Y SEGURIDAD PÚBLICA	10.581	2,12	5,28
ASISTENCIA SOCIAL y SEGURIDAD SOCIAL	81.168	16,23	40,52
SUBTOTAL	91.749	18,35	45,80
EDUCACIÓN Y CULTURA	14.937	2,99	7,46
HABITACIÓN Y URBANISMO	303	0,06	0,15
SALUD Y SALUBRIDAD	16.657	3,33	8,31
TRABAJO	7.881	1,58	3,93
SUBTOTAL	39.778	7,96	19,86
TOTAL DE LAS FUNCIONES SELECCIONADAS	131.527	26,31	65,65
TOTAL DE LAS RECETAS CORRIENTES*	200.337	40,07	100,00
TOTAL DE LOS GASTOS	499.984	100,00	249,57
PIB Real 2000 base 100	94,98		

*Recetas Tributarias, de Contribución, Patrimonial, Agropastoril, Industrial, de Servicios, Transferencias y otros realizados.
Elaborado por el autor.
**Fuente: SIAFI/STN - Consultoria del Presupuesto/CD y PRODAEN - Datos proporcionados a partir de 1995. Congreso Nacional de Brasil.

Gráfica 21
FUNCIONES
(Porcentaje de
participación en las
recetas corrientes)

1998

Elaborada por el
autor
Fuente: Cuadro 24



Cuadro 25

**ANÁLISIS DE GASTOS REALIZADOS POR FUNCIÓN SELECCIONADA
1999**

En R\$ millones, moneda del año

FUNCIÓN	GASTO	GASTO/GASTO TOTAL %	GASTO/INGRESOS CORRIENTE TOTAL %
DEFENSA NACIONAL Y SEGURIDAD PÚBLICA	11.227	1,91	5,15
ASISTENCIA SOCIAL y SEGURIDAD SOCIAL	88.844	15,11	40,75
SUBTOTAL	100.071	17,02	45,90
EDUCACIÓN Y CULTURA	16.159	2,75	7,41
HABITACIÓN Y URBANISMO	320	0,05	0,15
SALUD Y SALUBRIDAD	19.250	3,27	8,83
TRABAJO	8.097	1,38	3,71
SUBTOTAL	43.826	7,45	20,10
TOTAL DE LAS FUNCIONES SELECCIONADAS	143.897	24,47	66,00
TOTAL DE LAS RECETAS CORRIENTES*	218.033	37,08	100,00
TOTAL DE LOS GASTOS PIB Real 2000 base 100	588.062	100,00	269,71
	95,73		

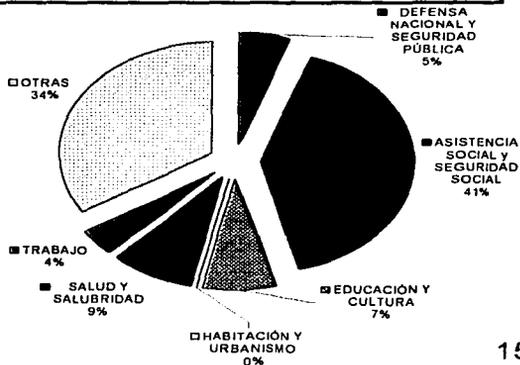
* Recetas Tributarias, de Contribución, Patrimonial, Agropastoril, Industrial, de Servicios, Transferencias y otros realizados.
Elaborado por el autor.

**Fuente: SIAFI/STN - Consultoría del Presupuesto/CD y PRODASEN - Datos proporcionados a partir de 1995. Congreso Nacional de Brasil.

**Gráfica 22
FUNCIONES**
(Porcentaje de participación en las recetas corrientes)

1999

Elaborada por el autor
Fuente: Cuadro 25



TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Cuadro 26

ANÁLISIS DE GASTOS REALIZADOS POR FUNCION SELECCIONADA 2000			
En R\$ millones; moneda del año			
FUNCIÓN	GASTO	GASTO/GASTO TOTAL %	GASTO/INGRESOS CORRIENTES TOTAL %
DEFENSA NACIONAL Y SEGURIDAD PÚBLICA	12.822	2,08	5,08
ASISTENCIA SOCIAL y SEGURIDAD SOCIAL	97.849	15,87	38,75
SUBTOTAL	110.671	17,95	43,83
EDUCACIÓN Y CULTURA	10.854	1,76	4,30
HABITACIÓN Y URBANISMO	1.797	0,29	0,71
SALUD Y SALUBRIDAD	20.431	3,31	8,09
TRABAJO	6.246	1,01	2,47
SUBTOTAL	39.329	6,38	15,57
TOTAL DE LAS FUNCIONES SELECCIONADAS	150.000	24,34	59,40
TOTAL DE LAS RECETAS CORRIENTES*	252.518	40,97	100,00
TOTAL DE LOS GASTOS	616.382	100,00	244,09
PIB Real 2000 base 100	100,00		

*Recetas Tributarias, de Contribución, Patrimonial, Agropastoril, Industrial, de Servicios, Transferencias y otros realizados.
Elaborado por el autor.
**Fuente: SIAFI/STN - Consultoría del Presupuesto/CD y PRODASEN - Datos proporcionados a partir de 1995. Congreso Nacional de Brasil.

**Gráfica 23
FUNCIONES
(Porcentaje de
participación en las
recetas corrientes)**

2000

Elaborada por el
autor.
Fuente: Cuadro 26

