



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

POSIBILIDADES DE IMPLANTACION DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS EN LA ADMINISTRACION PUBLICA

T E S I S

Que para obtener el título de:
LICENCIADO EN DERECHO

p r e s e n t a :
MARIO MIZRAHI SHAPIRO



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

A M I S P A D R E S

A M I S H E R M A N O S

A MIS ABUELITOS

A MIS TIOS

A MIS PRIMOS

A E S T H E R

A MIS PROFESORES

A MIS AMIGOS

QUIERO MANIFESTAR MI ESPECIAL AGRADECI-
MIENTO AL SR. LIC. EDUARDO LUIS FEHER,
POR SU AYUDA Y PACIENCIA, SIN LAS CUA--
LES NO HUBIERA SIDO POSIBLE ESTA TESIS.

INDICE

| | |
|--|----|
| INTRODUCCION | 1 |
| CAPITULO I : EL PRESUPUESTO | 7 |
| 1) Definición | 8 |
| 2) Conceptos Básicos | 10 |
| 3) Base Constitucional | 27 |
| 4) Comentario | 31 |
| CAPITULO II : PROGRAMAS | 34 |
| 1) El concepto de Programas | 35 |
| 2) Importancia del Concepto de Programa | 41 |
| 3) Características de un programa | 44 |
| 4) Comentario | 53 |
| CAPITULO III : ENFOQUE CRITICO DE LA PLANIFICACION EN AMERICA LATINA | 57 |
| 1) Introducción | 58 |
| 2) Condiciones en qué se instalaron los procesos de planificación | 60 |
| 3) La planificación y el medio político | 62 |
| 4) La planificación y la burocracia | 66 |
| 5) La unidad del proceso de planificación | 69 |
| 6) Las características del diagnóstico | 71 |
| 7) Perspectivas del proceso de planificación | 74 |
| 8) Consideraciones finales | 78 |
| 9) Comentario | 80 |

| | |
|--|------------|
| CAPITULO IV : LA IMPLANTACION DE LOS PRESUPUESTOS POR PROGRAMAS EN AMERICA LATINA | 92 |
| 1) Aspectos Generales | 93 |
| 2) Situación de los Presupuestos por Programas en América Latina | 116 |
| 3) Consideraciones finales | 122 |
| 4) Comentario | 124 |
| 5) Cuadros sinópticos | 124 |
| CONCLUSIONES | 134 |
| BIBLIOGRAFIA | 137 |

INTRODUCCION

Las necesidades sociales son inmensas frente a lo reducido de los elementos que se cuentan para atenderlas, es por éso que la implantación de los Presupuestos por Programas, en nuestro país, se hace de urgentísima necesidad.

Es evidente, que la fuerza del estado moderno proviene de su organización política y de su estructura económica que le permite realizar altas finalidades entre las que destacan, por su importancia, el desarrollo de la economía interna y la redistribución de la renta nacional.

Entre los múltiples elementos que integran al poder público se encuentra el de sus capacidades financieras. La propia organización jurídica y material, requiere de una fuerte posibilidad de inversión para mantener la paz pública interna y la seguridad exterior, como factores básicos del desarrollo integral del estado.

Para realizar la política económica, el gobierno mexicano utiliza el Presupuesto, que representa el elemento esencial de su vida institucional y de su desarrollo económico.

La palabra Presupuesto en su sentido tradicional, y actualmente obsoleto y anacrónico, es el conjunto de previsiones financieras de un ente público, en virtud de las cuales se precisan los gastos

calculados que ha de realizar durante el período de un año y evaluar los ingresos probables, con los que cubran aquellos gastos, provenientes de los particulares y de sus propios recursos internos.

Actualmente, el Presupuesto es un instrumento dinámico, ágil y de alta flexibilidad con relación a las necesidades de oportunidad que se plantean día a día en la sociedad. Viene a ser una radiografía del acontecer económico - gubernamental, porque -- igual nos muestra la manera de cómo se obtiene, administra, controla e invierte el patrimonio financiero del estado. Para lograr -- éstos objetivos es necesario que exista una planificación y una coordinación racional entre las posibilidades a realizar y los limitados recursos con que contamos.

El Presupuesto en el estado moderno, como el mexicano, tiene una importancia notable, porque es un aparato poderoso para encauzar el desarrollo económico y regular adecuadamente el proceso de planeación nacional.

En su aspecto económico revela una exigencia de las urgencias del estado dadas por la misma realidad, que se imponen sobre los propósitos convencionales que puedan abrigar los gobernantes. Son motivaciones recibidas de parte del pueblo que no siempre pue-

den limitarse irracionalmente. Ello implica, en la mayoría de los casos, la falta de concordancia y armonía entre los gastos públicos y la capacidad económica de la nación.

El sistema presupuestal moderno, ha acompañado al crecimiento del gobierno representativo y a la importancia creciente de las actividades de la cosa pública.

El presupuesto en su doble consideración de ingresos y egresos, es un acto eminentemente legislativo, formal y materialmente, aunque éste aspecto queda en segundo término, cuando comprendemos que la importancia que ha cobrado en los últimos años la acción del gobierno dentro de la economía nacional, como factor de producción y consumo de bienes y servicios, es de primerísima magnitud.

El gasto público está constituido por el conjunto de los egresos del estado, empleados en los servicios y obras públicas, y en realizaciones de una política económica de desarrollo y alta justicia social.

El estudio del gasto público, desde el punto de vista histórico, no puede reducirse a una catalogación de la estadística financiera referente a éste tema, pues es un hecho de gran significación política y económica.

La primera etapa era aquella en que se consideraba al presupuesto como un simple instrumento legal que dentro de un marco tradicional y rígido, encauzaba los lineamientos generales del gasto público.

Una segunda etapa viene cuando el proceso de la planificación económica se intenta relacionar con el problema del gasto, por medio de los llamados presupuesto por programa, de actual aplicación en algunos países de América Latina.

Finalmente, existe una tercera, aún no abordada por los países en vías de desarrollo, en el que el gasto de la administración pública se racionaliza a través del desenvolvimiento de la nación, pero con especial énfasis en su característica suigéneris de instrumento de política económica, considerando al aspecto social como de primera importancia.

PRESUPUESTO POR PROGRAMA

En el primer Seminario sobre Presupuesto por Programas en el Sector Paraestatal, el Licenciado Fernando Rafful Miguel, subsecretario del ramo del Patrimonio Nacional, manifestó que la actitud del gobierno no es sólo asignar recursos a una empresa paraestatal, sino la de conocer qué y cómo se va a hacer; por ello el empeño presidencial en dejar implantado el régimen de presupuesto por programa.

El Licenciado Rafful recordó que los organismos y empresas de Estado, que en 1970 eran 84, a la fecha se han incrementado al grado de que sobrepasan las 400, independientemente de los 800 fideicomisos y expresó que la buena marcha de éstos organismos sólo se podrá tener hasta que la SEPANAL pueda manejar los presupuestos por programa. Bajo éste sistema, convino, se constatará si lo que la SEPANAL pidió a los organismos y empresas es lo que se está obteniendo y si las ventajas para el pueblo de México se están logrando.

Desde la iniciación de su régimen, el Presidente Echeverría manifestó su firme decisión de que fuera eliminada toda empresa paraestatal que funcionara con déficit y aún aquellas que no rindieran utilidades como cualquier empresa privada, excepción hecha de aquellas que cumplen una labor social, digamos como la

CONASUPO, los Ferrocarriles, etcétera y aún en éstos casos procurando reducir en lo posible los déficits.

Una medida muy saludable para ello está siendo sin duda, la publicación periódica de los balances de dichas empresas que así presentan a la luz pública la realidad de su funcionamiento. La modalidad de presupuesto por programa permitirá seguramente un mayor control de éstas negociaciones, evitar la duplicidad de funciones y la eliminación de aquellas que carezcan de razón para existir, lo cual permitirá al Estado destinar sumas importantes a otros renglones más necesitados.

CAPITULO I

EL PRESUPUESTO

- 1) Definición
- 2) Conceptos Básicos
- 3) Base Constitucional
- 4) Comentario

DEFINICION

Dentro del régimen financiero del estado, nos encontramos con el presupuesto.

Este término deriva de budget y literalmente significa: "supuesto previamente: / Ingresos y Gastos, para un período de tiempo determinado de una corporación, de un organismo público, de un estado: / Cálculo anticipado del costo de una obra". (1)

En sus orígenes su significado era el portamoneda público que servía para recibir y depositar los ingresos que después se destinaban a los gastos públicos. En Inglaterra se designaba así a una bolsa de cuero como portafolio, que el ministro del tesoro llevaba al Parlamento, con los documentos que contenían una relación de los gastos que tenía que hacer el gobierno, y de los ingresos de que podía disponer.

Santamaría, dice que el presupuesto es: "El cómputo anticipado que se hace de los gastos y de los impuestos por un determinado tiempo - un año - para su debida proporción."

Roy Leroix, en su tratado La Ciencia de las Finanzas, dice que el presupuesto es: un estado en el que se prevén los ingresos y gastos durante un determinado período, es un cuadro que avalúa - y compara los gastos que deben de satisfacerse y los ingresos que han de percibirse. (2)

(1) Miguel de Toro y Gisbert. Pequeño Larousse ilustrado - página 836.

(2) Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, página 265.

Según Andrés Serra Rojas: "El presupuesto es un acto legislativo anual, por el cual son previstos, y autorizados los ingresos y los gastos anuales del Estado, y de otros servicios que las leyes subordinan a las mismas reglas. (3)

Para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el presupuesto " constituye la totalidad del gasto del gobierno y el dinero que es necesario para financiarlo. (4)

La Ley Orgánica del Presupuesto de la Federación, del 31 de Diciembre de 1935, en su artículo 15 al hablar del proyecto del presupuesto determina:

Para los efectos de ésta ley, el proyecto de presupuesto de egresos de la federación, es el conjunto de documentos preparados por el Ejecutivo para presentar ante la Cámara de Diputados el programa de las actividades Oficiales, Obras y Servicios Públicos a cargo del Gobierno Federal en forma de previsiones de Egresos.

Para Bielsa el presupuesto: 1o es un cálculo; 2o es legal; 3o se refiere a un ejercicio financiero; 4o es una autorización al Ejecutivo para invertir o gastar lo recaudado.

Para Pedro Muñoz Amato, el presupuesto es esencialmente un plan de acción expresado en términos financieros. En con -

(3) Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo - Página 514

(4) La Hacienda Pública Federal, 1960 - Página 7.

secuencia el presupuesto general de un gobierno debe ser el programa que dirija todas las actividades gubernamentales - en su función de orientar los procesos sociales y servir a los intereses del pueblo. (5)

Podemos apreciar y afirmar con todos éstos autores en que es un acto o un documento que contiene los gastos y los ingresos o unos con independencia de otros, que va a realizar el Estado en un ejercicio futuro y debe ser aprobado invariablemente por el Congreso.

CONCEPTOS BASICOS

Podría decirse que el presupuesto es una institución a la vez política, administrativa y económica: política, por sus efectos de garantía para los pueblos y de restricción para los gobiernos, administrativa, porque detalla la organización y el límite de los servicios del estado al señalar los recursos que a cada uno de ellos pueden aplicarse; y económica, puesto que se fija la extensión del consumo público y el número y la clase de los únicos gravámenes que a nombre del interés común afectarán a la propiedad privada.

Mediante el presupuesto se hace efectiva la intervención que a todos los poderes corresponde en la vida económica

(5) Muñoz Amato, Pedro - Introducción a la administración Pública - Página 145 .

del estado; es primero un cálculo o proyecto del gobierno; la aprobación de los representantes del país y la sanción del jefe del estado le dan los caracteres y la fuerza de una ley, y después de realizado se convierte en cuenta razonada de los gastos y recursos públicos, que ha de juzgar un tribunal establecido al efecto por el mismo estado.

Por medio de la presupuestación, se hace un plan aproximado al máximo, de lo necesario para llevar a cabo un programa de gasto público. Tomando en cuenta el plan trazado que sirve de base al presupuesto, se elabora éste para que sirva de guía al organismo que deberá ejecutar, ése plan, tratando de apegarse estrictamente a éste presupuesto.

Ahora bien, en otro sentido resulta imposible la ejecución absoluta del presupuesto; éste es una regla absoluta para el gobierno, pero no para el Estado; una previsión, un cálculo que han de ceder necesariamente cuando los hechos cambien, y no hay prudencia capaz de prevenir todas las eventualidades. Pueden ocurrir algunos casos en que las previsiones del presupuesto resulten equivocadas: que se presente una necesidad imprevista; que los gastos previstos cuesten o importen más de lo calculado; que resulte innecesario algún servicio o que cueste -

menos de lo presupuestado para él. En los dos primeros casos hay necesidad de hacer gastos mayores que los calculados; en los dos últimos existen sobrantes en los recursos.

Así vemos como la presupuestación es primordial como punto de partida en la elaboración de un programa de gastos, tanto si la consideramos aplicada al Estado como a una empresa privada.

El eminente economista Coquelin ha hecho atinadas consideraciones acerca de lo que se podría admitirse desde un punto de vista general, y tal vez con pocas excepciones o tesis en contrario, que tanto los ingresos como los gastos públicos de una nación aumentan a medida que avanza en civilización y en riqueza. Los pueblos en estado salvaje carecen de presupuesto, y aún en naciones poco civilizadas las necesidades públicas son escasas, y los recursos para cubrirlos casi nulos, pues no tienen necesidad de caminos, canales ni vías férreas; ya que no existe tampoco la necesidad de transportar.

La población no se halla condensada en grandes ciudades, sino diseminada en los campos, y las ocasiones de contacto entre los individuos son raras: existen pocos cambios que hacer, pocas transacciones que realizar, pocos intereses que reglamentar. En

tales condiciones, la nación sino un corto número de tribunales y de jueces, y una policía sumamente sencilla, cosa tanto más natural, por fortuna, cuanto que dicha institución apenas si encuentra ocasiones en qué intervenir. La administración permanece por largo tiempo insignificante y nula, porque los intereses administrativos, tan complicados en las naciones adelantadas, no existen en los pueblos bárbaros. No hay que reglamentar lo concerniente a las aguas, porque las corrientes, abandonadas a sí mismas, no se hallan todavía bajo el dominio del hombre, ni hay que regular la explotación de minas y canteras, porque unas y otras se hallan inexploradas. Hasta la determinación de las condiciones de la propiedad particular ofrece pocos cuidados, porque apenas si tal propiedad se halla reconocida. En los pueblos atrasados apenas si existen ciudades, y sólo en éstas los intereses administrativos se multiplican y complican. En semejante estado de civilización las necesidades son cortas, y el presupuesto casi nulo.

Más a medida que una nación progresa sus necesidades aumentan, y con ellas los medios de satisfacerlas. Los cambios y las transacciones se multiplican, hace falta mayor número de jueces y tribunales, caminos y canales para el transporte de cosas y personas, puentes para el paso de los ríos, puertos para los

barcos, cuanto exige y consigo lleva una vasta circulación. Como conviene que las cosas de utilidad pública se hallen en armonía con las del dominio particular, a medida que la riqueza aumenta y que el lujo se propaga entre los individuos, éste adelanto se refleja en las construcciones públicas. Los puentes son de estructura más elegante y más fuerte, los caminos más cómodos y más suaves, los puertos más espaciosos y mejor conservados, los edificios consagrados a los diversos servicios públicos, como ayuntamientos, oficinas de todas clases, tribunales, museos, bibliotecas, etc., mejor decorados, y, en una palabra, cuanto se refiere a la cultura general, a la comida y al lujo, acrece en la misma proporción.

Se coloca adecuado pavimento en las calles y se las alumbraba durante la noche, se esparce el agua, en parques y jardines - por medio de aparatos hidráulicos de alto costo, se plantan árboles en los caminos para dar sombra y para la mejora del ambiente. La administración es entonces más compleja, la policía más extensa y más activa, y sigue a los ciudadanos con su perenne solicitud en todos los actos de su vida. De suerte que los gastos públicos de las naciones crecen en la medida que su civilización, pudiendo ase-

gurarse que el crecimiento proporcionado de su riqueza las coloca en situación de poder soportar, sin debilitarse, una porción mayor de contribuciones públicas.

Se deduce de ésto, que es natural que un país muy civilizado y muy rico tenga un presupuesto muy considerable, siendo éste tanto mayor (siempre debe admitirse éste principio con algunas restricciones) cuanto mayor civilización tenga la nación. Se debe tener en cuenta que se emplea aquí la palabra "presupuesto" en su sentido más amplio, y no en el estricto que ordinariamente se le dá, comprendiendo bajo tal denominación, no tan sólo los ingresos y gastos directamente efectuados por el Estado, sino cuantos tengan un carácter de utilidad pública, efectuándose por - quien quiere, por el mismo Estado, por las empresas descentralizadas y por las administraciones municipales o comunales, del derecho de llenar o cumplir determinados servicios públicos.

Si se efectúa la comparación entre un país desarrollado o industrializado y otro de los denominados subdesarrollados o del - 3er mundo, la verdad de la proporción se muestra con tal evidencia que ni siquiera necesita demostración. Cualquiera comprende que el presupuesto de una nación europea que vive a la moderna - tiene mucho mayor importancia que el de Marruecos. Esto ya no

es cuestión de economía y de buena administración, sino de situación. Por muy oprimido, que sea el pueblo marroquí, no podrá suministrar al Estado un presupuesto considerable, del cual no tiene necesidad en su actual estado de civilización. Y por idéntica razón, por económicamente y bien administradas que se hallen Francia e Inglaterra, nunca podrán encerrar sus gastos en los estrechos límites que el Imperio marroquí. La proposición resultará igualmente exacta cuando se comparen dos pueblos europeos que se hallen desigualmente avanzados en la carrera del progreso. Y si se pretendiese apoyar la demostración con ejemplos, no faltarían ciertamente, porque examinando los presupuestos de los principales pueblos de Europa se ve que, a pesar de las circunstancias accidentales que han podido gravar la Hacienda de alguno de modo particular, responden en fesis general a la exactitud de nuestra afirmación.

Se puede comprobar todavía de un modo más convincente la certeza de lo dicho comparando la cuantía de los presupuestos locales dentro de un mismo país. Los ingresos y los gastos públicos de las grandes ciudades, donde se reconcentran las riquezas, la civilización, la cultura, y el lujo, sobrepasan siempre aún descomulgada la proporción de la población, a las de las ciudades pequeñas o de las aldeas.

En casi todas las naciones, incluyendo a México, el presupuesto de la capital excede a los de las demás ciudades del país.

Una vez admitidas éstas observaciones, puede verse cuánto se engañan los que pretenden juzgar la buena administración y la prosperidad de un país por la escasa importancia de sus contribuciones públicas. Lo contrario sería lo exacto, si el producto de las contribuciones públicas fuese empleado bien y con igualdad, en ventaja de aquellos que las soportan, o sea, que la prosperidad y la riqueza de las naciones estaría entonces en razón directa del crecimiento de sus contribuciones, y podría, bajo cierto aspecto, medirse por la importancia de su presupuesto general. Desgraciadamente la experiencia prueba que el producto de las contribuciones y de toda clase de impuestos que pesan sobre un país, no siempre se emplea de la manera más ventajosa para la población (o al menos, no es fácilmente visible éste tipo de gasto). Con frecuencia una gran porción se separa para gastos de defensa o de alguna guerra ruínosa que no reporta al país ninguna utilidad, o para la fastuosa satisfacción de costosas fantasías de los hombres que gobiernan.

Sucedee con frecuencia también que, como consecuencia de determinados vicios orgánicos de la administración, la parte misma de los fondos públicos que se destina a servicios de utilidad pública no se emplea de la manera más económica y más fructuosa resultando que el conjunto de una contribución muy cuantiosa no produce más que un bien muy escaso. La mala administración de la hacienda aplasta más a los pueblos que la elevación de las cifras de contribuciones.

Todo es relativo en el malestar que producen las contribuciones públicas. Un pueblo rico puede pagar más que un pueblo pobre, y como sus necesidades generales aumentan en la misma proporción que su riqueza, es natural que, cada vez se le exija más. Su presupuesto general crece, por lo tanto en la misma proporción. ¿ De dónde proviene la diferencia de que algunos pueblos se hallen agobiados por el impuesto, mientras otros soportan alegremente su peso? La diferencia está de manera esencial en el bien o mal uso que se hace del producto de las contribuciones públicas. El impuesto no tiene un buen empleo mas que cuando se halla destinado a satisfacer necesidades reales, y puede asegurarse en general, que un impuesto bien empleado jamás se hace pesado, y ésto por dos razones principales

y decisivas: la., que aplicado a servicios útiles reparta alguna utilidad también a los que pagan; y 2a que cuando no se trata - más que de atender a cosas de verdadera utilidad pública no se pide jamás a una nación más de lo que sus medios le permitan dar. (6)

Mediante el presupuesto se hace efectiva la intervención que a todos los poderes corresponde en la vida económica del estado; primero es un cálculo o proyecto del gobierno; la aprobación de los representantes del país y la sanción del jefe del estado le dan los caracteres y la fuerza de una ley, y después de realizado se convierte en cuenta razonada de los gastos y recursos públicos, que ha de juzgar un tribunal establecido al efecto.

El presupuesto, con ése carácter obligatorio y las condiciones que señalamos, es una consecuencia que se deriva del principio de soberanía nacional, es algo más que el derecho de votar los impuestos o aceptarlos, reconocido a los pueblos, representa la participación de todos en los fines del estado, porque el presupuesto determina las necesidades o gastos públicos como razón y fundamento de los impuestos, y al votarle, no sólo se conceden recursos sino que se decide acerca de las facultades del poder, y se las fija y valúa de un modo muy eficaz. Por éso los presump-

(6) Fraga Gabino. Síntesis del Derecho Administrativo páginas 23, 24.

tos, como clave de una regular organización del estado, no han existido hasta el establecimiento de los gobiernos constitucionales. Antes, y en los países donde todavía no se conoce el sistema, parlamentario, el presupuesto no es más que un cómputo o guía indispensable para el gobernante, o a lo mucho una noticia que se dá al país sobre su situación económica y el empleo de su fortuna.

La formación del presupuesto corresponde al poder - Ejecutivo, o a la Administración, que se encuentra en contacto íntimo con el país y conoce sus necesidades y sus recursos, cada dependencia hace el cálculo de los gastos que considera - importantes para el servicio que se halla a su cargo, y con éstos datos y los que él posee acerca de la riqueza y los medios disponibles, o sea, evaluando el producto de las contribuciones y rentas públicas, el Ministro o jefe de Hacienda redacta el cuadro general de los ingresos y egresos del Estado. Cada una de éstas dos secciones del presupuesto, se subdivide luego la de - ingresos, atendiendo a los centros que los recaudan o por la - agrupación de los que tienen igual naturaleza, y la de egresos - por razón de los ministerios que efectúan éstos gastos. En circunstancias anormales el presupuesto es doble: uno para las --

atenciones y recursos ordinarios y otro para las necesidades y medios extraordinarios. La tarea del Ministro de Hacienda es delicadísima y muy difícil; las peticiones de crédito que los demás ramos de la administración le dirigen, como que están hechas en vista no más que del natural deseo de aumentar la importancia de los servicios y de mejorarlos continuamente, -- tienden siempre a elevar los gastos y a exceder del límite de los recursos, y es preciso que aquel funcionario tenga la autoridad y la energía necesarias para contener las exigencias de todos, con el criterio y el dato, que él únicamente tiene, de los medios disponibles; la continuación, por otra parte, de los rendimientos que pueden originarse a cada uno de los diversos orígenes de ingresos, exige una prudencia y un conocimiento profundo de la situación económica del país.

Pero la condición más interesante en el presupuesto es la exactitud de sus cifras, y la honradez, por consiguiente, la cualidad más necesaria en el que deba formarle, para que no se oculten o disfracen gastos inevitables y no se exageren los ingresos.

El presupuesto debe ser uno; es decir, deben llevarse a un total los gastos del Estado, y a otro todos los ingresos, pre-

sentándolos unidos en un sólo cuadro, a fin de que se les pueda comparar en una misma gráfica; la multiplicidad de los presupuestos, las cuentas especiales, son motivo de confusiones y origen del desorden financiero. La única decisión aceptable del presupuesto es la que le distingue en ordinario y extraordinario, cuando hay causa bastante para proceder a la formación de éste último; en circunstancias normales ésa misma división es sumamente peligrosa, porque desnaturaliza los gastos y conduce a los abusos del crédito. No pueden considerarse como gastos extraordinarios los que son consecuencias del desarrollo natural de los usuales, sino los ocasionados por las grandes crisis que afronta el estado, y por tanto serán sólo los que se creen para hacer frente a ésas necesidades, o aquéllos que procedan de acontecimientos verdaderamente excepcionales, tales como por ejemplo la desamortización por el estado de ciertas propiedades. Los gastos que deben figurar en un presupuesto extraordinario son los que justifican el uso del crédito, y en cuanto a los ingresos los que se obtienen del préstamo.

Sin embargo en algunos países se sigue el sistema de los presupuestos parciales; en Inglaterra hay lo que llaman el "fondo consolidado", ciertos gastos inalterables, que consisten en la -

deuda pública, las dotaciones de la familia real, algunas pensiones y sueldos de ciertos jueces, y además cuatro presupuestos anuales para el ejército, la armada, el servicio civil y los ingresos. Pélgica también hace una ley para los ingresos, y luego para los gastos como son los Ministerios. En lo que se refiere a la subdivisión interior de los presupuestos de ingresos y egresos, debe ser muy detallada para que se puedan apreciar todos los pormenores de los unos y de los otros; la clasificación de los gastos por centros o ministerios, y luego por ramos y servicios, es conveniente para los efectos administrativos; pero en cambio reúne partidas heterogéneas y repara gastos dedicados al mismo objeto; por ésto sería conveniente que se le acompañara de otra que sumase todos los conceptos análogos, para que resultara con claridad lo que se invierte en administración de justicia, religión, enseñanza, y en cada uno de los fines primordiales del estado. Por último, la formación del presupuesto debe ser rápida y lo más inmediata posible al perfodo en que haya de aplicarse, porque si se hace con mucha anticipación no será correcta.

Wagner nos dice, que la aceptación del presupuesto -

por las asambleas legislativas da lugar a una especie de transacción o contrato, en que el gobierno ofrece y la representación Nacional demanda los servicios públicos. La discusión es inevitable, y el acuerdo difícil, porque el gobierno piensa siempre que las ventajas de su acción tienen valor considerable y es pequeño su costo o el sacrificio que imponen, y querrá extender continuamente sus funciones, atribuírse otras nuevas, y conservar la organización administrativa vigente, mientras que una representación Nacional bien organizada sostendrá que resulta caro el servicio del gobierno, que sus gastos gravan excesivamente a sus ciudadanos, y pedirá reducción de atribuciones y reformas administrativas.

El presupuesto debe presentarse completo a las cámaras, para que sea efectivo y sin límite la fiscalización del Parlamento, hay que admitir en los representantes del país el derecho de discutir todas las partidas del presupuesto. Siendo general el sistema de la cámara, conviene también que haya una de ellas, la más popular, cuyo voto sea decisivo en materia de presupuestos, para evitar los entorpecimientos y dilaciones a que puedan dar lugar una pequeña diferencia, muy fácil de ocurrir en la apreciación de un asunto tan vasto y complicado. La inicia

tiva de los representantes debe ejercerse libremente, lo mismo respecto de los egresos que de los ingresos; y en lo referente a su disminución o su aumento, éste principio, consecuencia del régimen constitucional, ofrece el peligro de que los diputados y senadores, por favorecer intereses personales o de clases determinadas, propongan menos gastos en lugar de la reducción de los impuestos, y por éso en Inglaterra no pueden pedir más que la rebaja de los gastos admitidos; pero ése mal tiene un remedio que nos indica con mucho acierto el escritor portugués Pereira Jardim; "establézcase, dice, que toda proposición hecha a las cámaras que implique un aumento de los gastos públicos o una baja, los recursos, ha de ir acompañada de un proyecto que arbitre medios equivalentes, y entonces se evitará que la vanidad o el interés soliciten reformas inconsecuentes. De ésta suerte, además, los representantes se hallarán en igual condición que los Ministros, a quienes de ordinario se impone ésa misma obligación".

Una vez promulgado, con todas las solemnidades y requisitos de una ley, el presupuesto rige durante doce meses, que constituyen el año económico, denominado así porque generalmente no coincide con el solar. El período de actividad de las Cámaras suele ser el otoño y el invierno, y el presupuesto se hace en -

los primeros meses del año.

En su papel de cuadro general de las necesidades y de los medios económicos con que cuenta el estado, el presupuesto puede ofrecer tres situaciones: se dice que está nivelado cuando los gastos coinciden con los recursos; se llama déficit al exceso de los gastos de egresos sobre los ingresos, y superávit o remanente a los ingresos que sobran. La nivelación es el estado natural del presupuesto, el que debe tener en las situaciones normales; el superávit sólo es lícito y factible cuando hay necesidad de amortizar deuda o de reducir los impuestos, y el déficit según Wagner, " es un estado patológico de la Hacienda Pública, así como el estudio y la aplicación de los medios que sirven para extinguirle vienen a ser parte de la política financiera, y tienen un carácter terapéutico".

El déficit puede ser agudo o crónico, según afecte a un sólo presupuesto o a un pequeño número de ellos, o se prolongue por mucho tiempo; previsto o imprevisto si ya estaba tomado en cuenta en el presupuesto o es el resultado de los suplementos de crédito y créditos extraordinarios o de no haberse hecho efectivos los ingresos calculados, y el real o definitivo, que se determina una vez concluido el ejercicio por el desnivel entre los pagos efectuados y la recaudación obtenida. El déficit de un ejercicio puede

ser favorable y síntoma de prosperidad, si tiene como causa, por ejemplo, grandes gastos hechos en la amortización de la deuda pública; así, como no se debe celebrar el sobrante que se alcance con los fondos de un préstamo. (7)

BASE CONSTITUCIONAL

En México, las facultades de las Cámaras en materia hacendaria, se ejercitan principalmente por medio de tres actos: la expedición de la ley de ingresos, la expedición del presupuesto de egresos y la aprobación de la cuenta anual.

Para que la administración pública pueda efectuar gastos, éstos primero se autorizan en el presupuesto de egresos, que expide la cámara de diputados y que tiene una duración de un año (artículo 74, frac. IV, y 65, frac II).

La obtención de los recursos se hace mediante contribuciones impuestas a los habitantes del país, que el Ejecutivo recauda de acuerdo con la ley de ingresos iniciada ante la Cámara de Diputados y expedida anualmente por el Congreso de la Unión (arts. 65, frac. II , 72, inciso h; 73, frac. VII, y frac - IV).

Estos dos actos preven situaciones futuras, que son la recaudación y la inversión de los impuestos en el año siguiente.

(7) Diccionario Enciclopédico Hispano Americano
Tomo XVII - Páginas 289 - 292

En cambio, la cuenta anual de gastos que el Ejecutivo debe entregar para su aprobación al Congreso se refiere a una situación pasada, pues tiene por objeto comprobar que durante el año anterior el Ejecutivo se ajustó estrictamente a los gastos autorizados por el presupuesto. El ejecutivo presenta la cuenta anual ante la Cámara de Diputados, pero su exámen y aprobación corresponden al Congreso de la Unión (arts. 65, frac. 1 y 73, frac. XXVIII).

Hemos ya hablado, de la anualidad de los tres estatutos anteriores. En los dos primeros, ella resulta de la frac. II del artículo 65, conforme a la cual el Congreso deberá ocuparse en cada período ordinario de sesiones de "examinar , discutir y a probar el Presupuesto del año fiscal siguiente y decretar los impuestos necesarios para cubrirlo". De aquí que la cuenta que el Ejecutivo rinde acerca de la ejecución del Presupuesto, sea también anual.

El Doctor Felipe Tena Ramírez nos expresa que " de acuerdo con el precepto constitucional, los ingresos que se autorizan deben ser los necesarios para cubrir los egresos aprobados. La ecuación numérica de unos y otros, a que conduciría una interpretación literal del precepto, es irrealizable en la práctica.

De aquí que mientras el Presupuesto de egresos se resuelve en cifras, la Ley de Ingresos se reduce a enumerar las fuentes tributables ". (8)

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se refiere al presupuesto en los artículos: (65: II, 73: VII, 74: IV, 75).

Art. 65 - El Congreso se reunirá el día 10. de Septiembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias en las cuales se ocupará de los asuntos siguientes ...

Fracción I. - Revisar la cuenta pública del año anterior, que será presentada a la Cámara de Diputados dentro de los diez primeros días de la apertura de sesiones. La revisión no se limitará a investigar si las cantidades gastadas están o no de acuerdo con las partidas respectivas del presupuesto, sino que se extenderá al examen de la exactitud y justificación de los gastos hechos y a las responsabilidades a que hubiere lugar ...

Fracción II. - Examinar, discutir y aprobar el presupuesto del año fiscal siguiente y decretar los impuestos necesarios para cubrirlo.

Art. 73 . - El Congreso tiene facultad :

(8) Tena Ramírez, Felipe . Derecho Constitucional Mexicano
Páginas. 327, 328 .

VII . - Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto.

Art. 74 . - Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

IV. - Aprobar el presupuesto anual de gastos, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrir aquel.

Art. 75 . - La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y, en caso de que por cualquiera circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el presupuesto anterior, o en la ley que estableció el empleo" .

(9)

COMENTARIO

Estas son las disposiciones más importantes que señala la Constitución acerca del presupuesto; y sólo cabría mencionar que es el Poder Ejecutivo el que se encarga de realizar todos los trámites necesarios para elaborar el proyecto de presupuesto, y asimismo, es el que presenta la iniciativa de ley al Congreso para que ésta se discuta y apruebe.

La razón de esto es muy sencilla: a pesar de que teóricamente es discutible si corresponde la iniciativa del presupuesto al Ejecutivo, al Congreso de la Unión, o a algunas de las Cámaras, en la práctica el Poder Ejecutivo cuenta con más elementos, conocimientos técnicos, personal y experiencia para elaborar el proyecto de presupuesto, que el Poder Legislativo.

Así es como hemos hecho un resumen acerca de éste tema de presupuesto, que creemos ayudará: a comprender mejor la forma como el estado obtiene sus ingresos y los destina a la satisfacción de sus más urgentes necesidades; y a comprobar la tesis aquí presentada, de la necesidad de aplicar el sistema de presupuesto por programas en nuestra Administración Federal, por ser éste más avanzado y eficiente que nuestro actual sistema.

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1973.

"La Cámara de Diputados de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que le otorga la fracción IV del artículo 74 Constitucional, decreta:

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION, PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1973

ARTICULO 1o.- El Presupuesto de Egresos de la Federación que rigirá durante el año de 1973, se compone de las siguientes partidas:

ARTICULO 2o.- El Presupuesto de Egresos de la Federación importa en total la cantidad de \$173,879,078,000. (CIENTO SETENTA Y TRES MIL OCHOCIENTOS SETENTA Y NUEVE MILLONES, SETENTA Y OCHO MIL PESOS 00/100), distribuida en los siguientes ramos:

| | | |
|-----|-------------------------|------------------|
| I | Legislativo | 110,455,000.00 |
| II | Presidencia de la Rep. | 92,105,000.00 |
| III | Judicial | 160,634,000.00 |
| IV | Gobernación | 270,961,000.00 |
| V | Relaciones Exteriores | 458,527,000.00 |
| VI | Hacienda y Crédito Púb. | 2,263,408,000.00 |
| VII | Defensa Nacional | 2,674,463,000.00 |

| | | |
|-------|---|-------------------|
| VIII | Agricultura y Ganadería | 1,527,556,000.00 |
| IX | Comunicaciones y Transp. | 2,811,132,000.00 |
| X | Industria y Comercio | 407,202,000.00 |
| XI | Educación Pública | 14,541,957,000.00 |
| XII | Salubridad y Asistencia | 3,019,892,000.00 |
| XIII | Marina | 1,439,355,000.00 |
| XIV | Trabajo y Previsión Social | 151,139,000.00 |
| XV | Asuntos Agrarios y Colo- nización | |
| XVI | Recursos Hidráulicos | 5,000,000,000.00 |
| XVII | Procuraduría General de la República | 121,618,000.00 |
| XVIII | Patrimonio Nacional | 760,526,000.00 |
| XIX | Industria Militar | 134,736,000.00 |
| XX | Obras Públicas | 5,000,000,000.00 |
| XXI | Turismo | 163,754,000.00 |
| XXII | Inversiones | 5,536,236,000.00 |
| XXIII | Erogaciones Adicionales | 24,070,850,000.00 |
| XXIV | Deuda Pública | 17,871,511,000.00 |
| XXV | Erogaciones Adicionales de Organismos Descentrali- zados y Empresas propie- dad del Gobierno Federal | 84,498,355,000.00 |

CAPITULO II

PROGRAMAS

- 1) El concepto de Programas
- 2) Importancia del Concepto de Programa
- 3) Características de un programa
- 4) Comentario

EL CONCEPTO DE PROGRAMA

Uno de los elementos más importantes que contiene la técnica del Presupuesto por Programas es el "Programa", término que ha ocasionado grandes controversias de tipo teórico y práctico, debido a su estrecha identificación con el proceso de toma de decisiones de una institución.

Cuando en una institución se definen programas, en el fondo se está trazando un patrón para la toma de decisiones y para la evaluación de todo el proceso administrativo. "Definir programas significa sentar las bases para la conducción de una organización e instituir un conjunto de pautas gerenciales sobre las cuales se desarrollará el proceso de planificación, dirección y control. El programa constituye un área gerencial de coherencia interna que delimita el radio de acción de un determinado conjunto de actividades y procesos dirigidos hacia un mismo fin, y que además representa una variedad de recursos humanos, materiales y tecnológicos de cuya interacción surge un resultado previamente identificado con características precisas y verificables". (10)

La controversia en cuanto al término programa se ha originado también por el hecho de ser un concepto bastante elástico cuya definición necesariamente cae en lo convencional y en lo general.

(10) Rodríguez Mena, Luis - Introducción al Estudio del Presupuesto por Programas. Páginas 134, 135.

Es por ello que la definición de programas, que es de dónde se parte para implantar el Presupuesto por Programas, es un trabajo bastante laborioso, y lleno de discusiones.

Pero ayuda saber que la determinación de programas, aunque debe basarse en algunos principios técnicos, de cierta forma constituye un ejercicio de buena intuición y de buen juicio en el que se requiere de mucha experiencia, y de un conocimiento profundo de la organización en particular, no sólo desde el punto de vista de los sistemas técnicos - (planificación, contabilidad, métodos y procedimientos, etc.) sino también de los llamados socio-sistemas o complejo de relaciones a nivel de individuos y departamentos técnicos, auxiliares, de asesoría, dirección, etc. La prueba final a la que deberá someterse una estructura de programas es la de su utilidad para permitirle a los ejecutivos tomar mejores decisiones, basados en un fondo adecuado para el análisis de los problemas administrativos y de sus posibles soluciones por otros caminos.

El término programa se utiliza comunmente para definir cosas distintas. Por ejemplo, a veces se habla de un "programa de desarrollo nacional", para indicar toda una serie de acciones públicas y privadas - que se reúnen en la idea de desarrollo del país.

Esta puede ser la utilización más amplia que se le dá al término programa, por lo cual con frecuencia se le sustituye por la palabra "plan".

En otras ocasiones, se utiliza para describir un conjunto de acciones de menor amplitud, por ejemplo: "programa de reforma agraria". En éste caso el programa se coloca dentro de los límites de un sector y abarca el trabajo de un gran número de instituciones y todo su complicado sistema de objetivos, políticas, decisiones, etc., que tienen en común una finalidad general establecida por el estado.

Si bajamos un poco más de nivel en cuanto al tamaño de la institución que abarca el programa, hablamos entonces de "programa de financiamiento agrícola", refiriéndonos a una o varias organizaciones con responsabilidades de financiamiento dentro del sector. De éste modo se reduce el campo del programa a determinado aspecto administrativo o funcional de un solo sector, dentro del plano general de las funciones del gobierno. En otras ocasiones el programa se utiliza para distinguir una simple función una parte de una unidad administrativa o un conjunto de varias unidades.

Como hemos visto, el término programa tiene un uso corriente muy variado, y es común que una misma persona lo utilice con distintos significados en diversas ocasiones. De ahí las grandes dificultades que deben enfrentar los ejecutivos cuando en las discusiones sobre la determinación de programas los funcionarios participantes encuentran muy difícil lograr un acuerdo, en vista de sus diferencias

conceptuales sobre lo que debe ser un programa.

Al no existir un criterio uniforme sobre lo que debe constituir un programa, se debe pensar y adoptar un concepto común que pueda ser utilizado en combinación con los fines de la implantación de una nueva técnica presupuestaria basada en ése concepto.

Las Naciones Unidas definen un programa de la siguiente forma: "El programa es el nivel máximo de la clasificación del trabajo ejecutado por una dependencia en el desempeño de las funciones que le asignaron. Se utiliza para designar la proporción del trabajo que culmina en un producto o servicio final representativo de los propósitos para los cuales se estableció la dependencia" . (II)

En la anterior definición podemos observar tres elementos básicos: a) La identificación de un programa con "el nivel máximo de clasificación del trabajo", con lo cual sus componentes se unen hasta el nivel más elevado que permita integrarlos en función de una meta; b) la culminación de un programa en función de un producto o servicio final, que nos muestra la razón de ser del programa; y c) que el producto o servicio final debe corresponder a los motivos para los cuales se creó una dependencia determinada.

(II) Rodríguez Mena, Luis - P. cit. página 140 .

Aunque ésta definición deja un poco más claro el concepto de programa, todavía queda por decidirse cuál es la magnitud de actividades que lo componen, o sea, cómo se determina el número de unidades administrativas o de funciones que constituyen el tamaño de un programa, pues de acuerdo a la definición anterior tanto las actividades de todo un organismo público, como las de unas de sus dependencias, podrán catalogarse como programa. Asimismo, el concepto de "fin común" para un conjunto de actividades se presta a confusión cuando se trata de ubicar una función en uno u otro programa. Por ejemplo, resulta muy difícil determinar con precisión si las actividades educacionales que desarrolla un Ministerio de Salubridad en su campo específico, tienen que ver con los fines del programa sanitario, o si al contrario, se ejercen en relación con los fines de un programa educacional para todo el gobierno. Sobre éste aspecto no existe una opinión unánime pero sí la tendencia a juntar ambos enfoques.

El mismo organismo internacional reconoce que " no existen reglas exactas para establecer qué conjuntos de trabajos corresponden a determinadas actividades, ni qué conglomerado de actividades merecen el calificativo de programa " (12), y más adelante expresa " sin embargo, ésas clasificaciones (las de programas y actividades), debe-

(12) Rodríguez Mena, Luis - Op. cit. página 142.

rán reflejar lo qué cada dependencia considere un detalle adecuado de todo su trabajo y del tipo de administración y control ejercidos a través de un sistema de organización". (13) Sin embargo en otros apartes de su publicación, Las Naciones Unidas parecen contradecirse cuando hablan en términos de establecer "programas y actividades lógicas" .

Todas éstas observaciones confirman lo dicho anteriormente, en el sentido de que resulta muy difícil, si no imposible, establecer criterios que permitan con toda exactitud diseñar una estructura adecuada de programas.

Uno de los obstáculos principales que existen para tratar de dar normas que permitan identificar con cierta exactitud un programa, está en qué toda organización constituye lo que se denomina un sistema, integrado por hombres, tecnologías, máquinas y otros bienes, coordinados en un esfuerzo cooperativo hacia objetivos comunes, lo cual en sí representa lo que se ha denominado "administración" . Esta concepción de sistema permite una visión y un análisis científico de las instituciones a los fines de poder evaluar sugerción y promover su desarrollo. De ahí sale que en términos generales y bajo éste criterio pueda decirse que todas las actividades van a dar a los mismos objetivos. Subdividir y darle jerarquía a éstos -

(13) Rodríguez Mena, Luis - Op. Cit. página 142.

objetivos, no es un trabajo fácil, por lo cual generalmente debe recurrirse a un conjunto de supuestos o convenciones como único camino para integrar el conjunto de funciones que forman una organización.

IMPORTANCIA DEL CONCEPTO DE "PROGRAMA" .

El modelo tradicional, de toma de decisiones se limita - exclusivamente a observar un cambio en función de las dependencias que la componen. La asignación de recursos, la creación, modificación o eliminación de actividades y la evaluación de éstas, se hacía exclusivamente en función de la estructura administrativa, existente, sin tomar en cuenta las relaciones que existen entre las actividades, aparte de la forma como en un momento dado, estén - agrupadas en unidades administrativas.

De ésta forma, la efectividad del proceso de toma de decisiones se ve muy limitada en cuanto a su eficiencia para evaluar - correctamente las diferentes alternativas y escoger los cursos de acción que más convengan al organismo.

Como sabemos, generalmente la estructura organizativa de una entidad está sujeta a modificaciones frecuentes que le permitan adaptarse a los diversos cambios de situaciones en el medio -- ambiente interno y externo de las organizaciones. Esta caracterís-

tica, que antes se consideraba inconveniente, actualmente se considera que constituye uno de los mecanismos por medio de los cuales las organizaciones buscan su supervivencia, tratando de adaptarse a los cambios a su alrededor. Lógicamente, la frecuencia de los cambios organizativos debe mantenerse dentro de límites tolerables que permitan el grado de estabilidad necesario para mantener niveles altos de eficiencia.

Como resultado de todo esto, es muy común encontrar actividades homogéneas que están situadas en diferentes dependencias administrativas, aún cuando persiguen, desde cierto punto de vista, los mismos objetivos. Así se hace confuso el análisis para la toma de decisiones, si éste se hace exclusivamente tomando la estructura de unidades tal como existe en la realidad sin considerar como un conjunto o como una unidad aquellas funciones semejantes que se encuentran dispersas en diferentes unidades administrativas.

Se puede citar el ejemplo de las pequeñas unidades administrativas o de "Servicios Generales" ubicadas en cada una de las dependencias mayores (Dirección, División, Gerencia, Etc.), rinden una labor específica para esas dependencias, puede decirse que básicamente realizan un mismo tipo de trabajo. Bajo éste criterio, una buena toma de decisiones debe tomar como una "unidad de análisis", no solamente, la "Dirección", "Gerencia", o "División", sino tam-

bién los " Servicios Administrativos" (o " Generales") que son comunes a todas las dependencias.

Este enfoque múltiple favorece enormemente los juicios y evaluaciones formulados antes de la toma de decisiones administrativas, por lo cual constituye un elemento clave para apreciar en toda su integridad los fenómenos gerenciales. Esa noción de " Servicios Administrativos " es, básicamente, un concepto programático. (14)

" El concepto de programa responde a la necesidad de no tratar separadamente aquellos elementos conectados entre sí pues ello dificulta el desarrollo de un eficiente proceso administrativo, por cuanto, al solucionar un problema en sólo uno o varios de los componentes de un todo, en el fondo no se está haciendo otra cosa que darle una solución parcial a un problema mayor. (15)

A menos que el análisis administrativo observe, entre otros enfoques, una evaluación a nivel de programas, no será posible determinar la contribución real de un conjunto de actividades comunes a la totalidad del sistema administrativo.

(14) Op. Cit. página 146

(15) Op. Cit. página 147

En resumen, se puede decir que las principales ventajas que se obtienen al aplicar el concepto de programa en las actividades administrativas, son las siguientes:

a) Permite analizar en forma conjunta actividades que son de naturaleza común (criterio de homogeneidad) y comparten ciertos objetivos.

b) Mejora la eficiencia del proceso de toma de decisiones.

c) Permite fijar objetivos y metas a actividades que son homogéneas.

d) La asignación de recursos a los diferentes programas se puede realizar en función de sus objetivos y metas.

CARACTERISTICAS DE UN PROGRAMA

Existen una serie de requisitos que debe reunir todo programa para convertirse en un instrumento útil para el desarrollo de una administración eficiente. Señalaremos a continuación los principales de ellos:

a) El conjunto de actividades que forma un programa deben estar dirigidas hacia conseguir uno o varios objetivos. Lo que da carácter de programa a un conjunto de actividades es, principalmente, el tener una finalidad común a compartir ciertos fines. Si un grupo de actividades se realizan con fines totalmente distintos, no -

podría agruparse bajo un mismo programa. Si por el contrario, un conjunto de actividades cumplen ciertos fines comunes, como por ejemplo las de adiestramiento de personal, ellas podrían -- agruparse bajo un sólo programa, aún cuando desde el punto de vista de otros objetivos, éstas actividades cumplan una finalidad complementaria.

b) Los objetivos de los programas deben estar relacionados con los objetivos de la organización a la cual pertenecen.

c) La ejecución de un programa debe dar origen a la obtención de un producto final que represente el resultado de la gestión administrativa del jefe del programa, en base a la coordinación del esfuerzo humano y los recursos materiales y tecnológicos.

d) Todo programa debe tener una o más dependencias -- que se encarguen de realizarlo. Este es un principio básico de administración que dice que siempre debe haber alguna organización que lleve a la práctica las ideas.

e) El programa debe concebirse en forma tal que permita la comparación entre distintas alternativas para conseguir los objetivos. Esto significa que debe haber la posibilidad de escoger o seleccionar, entre distintos medios y estrategias a fin de llevar a cabo éste programa de la manera más eficiente posible.

f) En todo programa, la ausencia de uno de sus componentes básicos anulará la efectividad de los restantes. Esta idea del programa como un sistema o un sub-sistema, obliga a incluir en él todas las funciones y recursos destinados al cumplimiento de finalidades semejantes.

El gran crecimiento de las instituciones en las últimas décadas, ha originado, una expansión geográfica de sus operaciones, hasta el punto de que ya es un caso muy común la creación de "filiales" ó "sucursales", en caso de empresas privadas, y de "zonas" ó "regiones" en caso de organismos públicos. Esta descentralización territorial u "organización de campo", ha venido planteando una serie de problemas administrativos que la organización funcional, por sí misma, no ha podido resolver.

La aparición del concepto de "zona", ó "región", obligó desde el punto de vista técnico, a reconocerlo, no sólo como unidades geográficas, sino también como unidades administrativas, ya que el proceso de toma de decisiones requería, para ser efectivo, una visión global de todas las actividades desarrolladas ahí.

Se puede citar el caso de una Secretaría de Agricultura. Vamos a suponer que a nivel central existan varias unidades superiores o "direcciones", cuya función sea la de dictar los planes -

fundamentales que deben regir la planificación y operación de la Secretaría, a nivel nacional. Supongamos de igual manera, la existencia de varias regiones o zonas, cuya estructura organizativa coincida con la de la Secretaría a nivel central, sólo que, en lugar de estar divididas en direcciones de ganadería, de extensión agrícola, finanzas, investigación, etc., a nivel de región existan departamentos o secciones con los mismos nombres.

Si la forma de establecer la estructura de organización la establece el criterio funcional, o de programa, entonces tendremos que cada departamento o sección a nivel de campo dependería jerárquicamente de su correspondiente dirección (el departamento de ganadería dependería de la dirección de ganadería, etc.) en la sede o capital. Así a nivel de determinada región, no existiría una visión de todos los servicios que presta la Secretaría en esa región, pues cada uno de los distintos departamentos dependería jerárquicamente de una unidad o programa diferente, lo cual, desde el punto de vista tanto técnico como práctico, constituye un impedimento importante para el funcionamiento más eficiente de la organización como un todo.

La teoría administrativa moderna considera que el con -

cepto de programa constituye una noción de gran importancia que debe tomarse muy en cuenta cuando se trata de diseñar una estructura organizativa, pero que en ninguna forma constituye el único criterio en el cual basar toda la organización de la estructura organizativa. El elemento territorial, como ya se vió, es en ciertos casos, un elemento clave de organización, al igual que los factores que se relacionan con el liderazgo y las estrategias administrativas internas de una organización.

Por ésto, es que el concepto de programa debe considerarse más como un concepto analítico, que como una unidad estructural de organización.

El tomar decisiones basándose exclusivamente en criterios programáticos, sin contar los elementos estructurales dados por las unidades administrativas, no sólo constituye un enfoque parcial de los problemas, sino que desconoce además la existencia de secciones, departamentos, divisiones, etc. que, aún cuando no coincidan con los programas forman una realidad que agrupa recursos humanos y material en función de los fines que se les han establecido. Tratar de ignorarlos es una actitud que a la larga se vuelve contra el mismo ideal que existe de me-

joramiento administrativo, que la misma noción de programa supone.

Se ha dado el caso frecuentemente de la necesidad del gerente de establecer ciertos controles de gastos en base a criterios de organización o de otro orden de los cuales no siempre coinciden con las clasificaciones de gastos por programas, pero que desde el punto de vista gerencial son de vital importancia para él. Tratar en éstos casos de forzar una situación en la cual el gerente deba formular un presupuesto o conseguir información únicamente en base a programas resultaría un error de concepto de graves consecuencias para la institución.

Cuando se estudia el gasto público, en el análisis no se utiliza una sola clasificación sino varias, como por ejemplo la programática, la económica, la constitucional (o de estructura organizativa), etc., lo cual va destinado a mejorar bastante el análisis con la distinta idea que del gasto público nos mostrará cada una de éstas clasificaciones, ya que ellas resultarán complementarias entre sí, y no excluyentes. Cada tipo de clasificación responde a diferentes criterios en su origen; cada uno trae elementos distintos que le dan mayor amplitud y profundidad al análisis, pues enfocan el gasto desde distintos ángulos, permitiendo así formarse una mejor idea acerca de sus significados.

Ocurre lo mismo con el concepto de programa y de estructura organizativa, desde el punto de vista de la eficiencia de las organizaciones. Los dos conceptos no necesariamente tienen que coincidir; cada uno de ellos trae elementos de importancia para el análisis administrativo económico, influyéndose mutuamente, sin llegar a subordinarse. Una buena estructura de programas sin una estructura administrativa eficiente, degenera en un simple ejercicio intelectual.

Cuando se diseña una estructura de programas es probable que aparezcan algunos puntos débiles de la estructura de organización, lo cual no debe hacernos pensar que forzosamente se deba llegar a una total reorganización en base a programas, a menos que la estructura actual no conozca los más elementales criterios de afinidad entre funciones. En todo caso, deberá tenerse muy presente que la finalidad básica es una administración más eficiente y que por ello, tanto los programas como las unidades administrativas son los medios para lograrlo, no un fin en sí mismo.

Ha habido casos en los cuales se ha llegado a pensar, por ejemplo, en qué si una parte de la acción policiaca de un cuerpo de orden público, está destinada a combatir el alcoholismo, bajo un criterio programático deberían los agentes de policía pasar a -

dependen de la unidad administrativa que en la Secretaría de Salubridad y Asistencia, se ocupa de dirigir la campaña contra el uso indebido del alcohol, o actuar al contrario, para así "hacer que la estructura organizativa responda a conceptos programáticos" . (16)

Dentro de éste orden de ideas, también se han dado recomendaciones en el sentido de eliminar a la Secretaría de Obras Públicas, pues ésta "no constituye un concepto programático en sí mismo, sino que presta servicios a otros programas, mediante la construcción de obras educacionales, sanitarias, de comunicaciones, etc." .

Esta es una forma muy parcial y restringida de ver lo que es un sistema económico administrativo de toma de decisiones. Las organizaciones, componen un universo muy complejo en el cual el enfoque que se hace de los problemas necesariamente tiene que ser de naturaleza múltiple, de carácter interdisciplinario. Cualquier tipo de análisis que no incluya un panorama variado de los fenómenos, no solamente contribuirá muy poco a lograr mejores soluciones, sino que dará soluciones simplistas que a la larga agravarán los problemas en lugar de resolverlos.

En algunos casos la identificación de programas no presenta grandes diferencias con la estructura organizativa, en cuyo caso la toma de decisiones se facilita enormemente. Pero en otras ocasiones se presentan situaciones de diferencias muy marcadas entre ambos. En éstos casos debe tenerse buen juicio a fin de que las decisiones le otorguen la debida consideración tanto al arreglo estructural - organizativo existente, como al panorama programático. Sólo así la formulación de premisas y obtención de conclusiones se realizará a través de una consideración adecuada de todos los elementos presentes en una situación. La perspectiva de programas nos dá una visión funcional de los fenómenos; la perspectiva de unidades organizativas nos dá una visión operativa de los mismos; y ambos son, como ya dijimos, imágenes distintas y complementarias de los mismos fenómenos. (17)

COMENTARIO

El concepto de Programa tiene diversos significados, - por lo que ha sido necesario definir perfectamente cuál de ellos se identifica mejor con la técnica del Presupuesto por Programas.

A veces se utiliza éste término en una forma muy amplia (programa de desarrollo nacional), otras veces en formas menos amplias (programa de reforma agraria), y otras en forma restringidas a una actividad de un organismo (programa de financiamiento agrícola), además se utiliza también para designar una simple función, etc.

Así pues, éste término a veces se utiliza por una misma persona en distintas ocasiones con distintos significados lo cual - produce confusión, por lo que es necesario pasar a elaborar una definición práctica. Pero claro está, que existen distintas definiciones y tomando por ejemplo la de la ONU, define programa en un sentido, pero en ocasiones utiliza el concepto en otro sentido.

Es muy importante el concepto de programa en las actividades administrativas, ya que al aplicarlo se obtienen, ventajas; se pueden analizar en conjunto actividades similares, mejorar la toma de decisiones administrativa y fijar metas y objetivos en acti-

vidades semejantes, así como asignarles recursos para el logro de éstos objetivos.

Ahora bien, todo programa debe tener ciertas características para poder ser útil en el desarrollo de la administración. Entre las más importantes tenemos:

Todo programa debe dirigirse a conseguir uno o más objetivos: éstos objetivos deben tener relación con los de la organización a la que pertenecen; la ejecución del programa debe originar la obtención de un producto final; todo programa debe ser realizado por una o más dependencias; debe tener varias alternativas para llevarse a cabo; y en todo programa, si falta alguno de sus componentes básicos se anulará la efectividad de los demás.

El enorme crecimiento de las instituciones que las ha obligado a establecer "sucursales", o a dividirse en "zonas" o "regiones", ha obligado a reconocerlo no sólo como crecimiento geográfico sino también como unidades administrativas a las que hay que examinar y organizar para hacer más eficiente el proceso de toma de decisiones.

Esto nos demuestra que el concepto, de programa es muy importante cuando se trata de diseñar una estructura de organiza-

ción, pero no es el único criterio que cuenta en la administración, pues como vimos, el elemento territorial es a veces más válido en la organización. Se debe tratar de adaptar los programas a las estructuras administrativas ya existentes, porque el ignorarlas a la larga irá en contra del mejoramiento de la administración que es, en primera instancia, lo que se pretende lograr con los programas.

Una buena estructura de programas debe ir de la mano con una buena estructura administrativa, pues si lo pensamos objetivamente, es irreal concebir la una sin la otra.

Estamos viviendo en un momento en el que ya no es posible que la administración Pública tome decisiones sin contar con el apoyo de programas a corto, mediano y a largo plazo que ayuden a trazar una política de acción a los distintos niveles (nacional, estatal, regional, etc.) y que incluyan toda la información posible sobre cada actividad, proporcionada por las diferentes dependencias gubernamentales que se ocupen de recabar datos, estadísticas y situaciones que permitan una mejor comprensión de cada uno de los problemas que nos aquejan, y que las ordenen por razón de su importancia.

A nivel nacional, podemos llamar a los programas con el término de "planes" y así en el siguiente capítulo haremos un análisis de lo ocurrido en algunos países de América Latina en cuanto a su planificación.

CAPITULO III

ENFOQUE CRITICO DE LA PLANIFICACION EN AMERICA LATINA

- 1) Introducción
- 2) Condiciones en qué se instalaron los procesos de planificación
- 3) La planificación y el medio político
- 4) La planificación y la burocracia
- 5) La unidad del proceso de planificación
- 6) Las características del diagnóstico
- 7) Perspectivas del proceso de planificación
- 8) Consideraciones finales
- 9) Comentario

INTRODUCCION

Nos dedicaremos en éste capítulo al análisis de la planificación en América Latina, que ha sido una contradicción entre lo formal y la realidad de cada uno de los países de ésta región.

No existen dudas de que la planificación es aceptada, en lo formal, como instrumento útil para la asignación de recursos y la formulación de la política económica. Casi no existen países en América Latina que no hayan creado mecanismos de la planificación en las más altas jerarquías de la administración pública. Esta aceptación se basa en la seguridad de que hay que aplicar un método programático a las actividades del sector público para -- perfeccionar los mecanismos de decisión y en el hecho de que no haya gobierno latinoamericano que no sienta el deseo de intervenir para orientar el proceso económico-social del país. Hasta los grupos liberales, en ocasiones, advierten la necesidad de intervención en el proceso económico. En éstas circunstancias prevenir los sucesos económicos, seleccionar las alternativas de acción posibles, perseguir la máxima productividad en la asignación de recursos, etc., imponen a la planificación como una necesidad intelectual de capital importancia.

Aunque hace apenas unos veinte años se veía a la planificación como una antagonista de la libre empresa, porque se pensaba que perjudicaba al libre funcionamiento del mercado, el hecho que después de la Segunda Guerra Mundial tuvo mucha difusión en países de ideología y política distintas ayudó a disipar las dudas y temores que se tenían, y que en la actualidad son pocos - los que piensan que se debe dejar al mercado operar libremente - en los países en desarrollo.

Como prueba de esto tenemos la adopción de sistemas de planificación nacionales y regionales, y la creación de organismos internacionales que exigen la formulación de planes como requisito para atender determinadas demandas de los países; además del tratamiento preferente que a nivel académico se da a la planificación en las universidades y centros de investigación.

Pero a pesar de todo esto, debe reconocerse que los planes se ejecutan sólo parcialmente, se habla de la "crisis de la planificación" y de la pérdida de prestigio de los organismos planificadores que actúan dentro de la administración pública y que, en general se vé a los planes como "teóricos" con poca utilidad práctica.

La contradicción está, en que la planificación se ha instalado en toda América Latina en su aspecto formal, pero está perdiendo importancia como instrumento eficaz de acción práctica. Para poder explicar las razones de ésta contradicción, se -- partirá de un análisis de las condiciones en que se instalaron los procesos de planificación en América Latina; de cómo se planificó, de las consecuencias que éso tuvo en la evolución de la planificación, para poder finalmente reflexionar sobre sus perspectivas en un futuro próximo.

CONDICIONES EN QUE SE INSTALARON LOS PROCESOS DE PLANIFICACION .

Los organismos de planificación de doce países latinoamericanos se instalaron entre 1950 y 1960, dos lo hicieron antes de ése período y seis entre 1961 y 1963. (18) Esos organismos se propusieron una planificación integral a partir de enfoques globales y macroeconómicos. Estos esfuerzos fueron precedidos por formas parciales de planificación que se referían especialmente a ciertos tipos de infraestructura, provisión y distribución de energía, vialidad y en general a algunos servicios públicos que por su misma naturaleza requieren de largos períodos en la instalación y maduración del capital correspondiente, o que forman sis-

(18) Según la Planificación en América Latina, (E/CN 12/772, 2/III/67)

temas cuya expansión necesita prever la demanda a largo plazo.

Pero en realidad, y no tomando en cuenta esos primeros intentos parciales, la planificación en América Latina aparece cuando los gobiernos se tienen que enfrentar a problemas de política económica que aparecen como resultado de la necesidad de intervenir activamente en el sistema económico, dejando de considerar al mercado como único factor en las decisiones que orientan la asignación de recursos.

Tanto en los países europeos como en los Estados Unidos, la crisis de 1930 hizo necesario empezar a planificar bajo la obligación, impuesta por la necesidad, de superar la desocupación y activar la economía. Después de la Segunda Guerra Mundial hubo necesidad de reconstruir, y se distinguieron en la planificación países como Holanda, Italia, Noruega, Francia, etc. Asimismo, tras la Cortina de Hierro, en donde la planificación es parte original del sistema socio-político, se inició desde 1928 la experiencia rusa y después la de los demás países de Europa Oriental.

Mientras tanto en América Latina vino poco a poco una crisis que se tradujo en poca inversión extranjera, terminación

de la llamada fase de crecimiento hacia afuera, deterioro de la capacidad de importar, sobre todo después de la guerra de Corea, que hizo surgir la planificación cuando se reconoció la necesidad de la intervención gubernamental en la economía y los cambios necesarios en la política, a fin de disminuir los efectos del reducido comercio exterior que ya estaba dejando de impulsar la actividad económica.

Fué así como la CEPAL a partir de 1948 tomó la responsabilidad de sistematizar la interpretación del desarrollo económico, destacando la necesidad de sustituir importaciones, impulsar la expansión industrial, aumentar la productividad y la producción agrícola y señalar los cambios de estructura necesarios, dando a la planificación el papel de instrumento para lograr éstos objetivos.

LA PLANIFICACION Y EL MEDIO POLITICO

Existen distintos grupos políticos o de influencia que no aceptaron éstas nuevas ideas solamente por sí. Si los beneficiaba las medidas de política económica, las apoyaban y promovían. Pero si los perjudicaban, las denunciaban e impugnaban por el contenido "ideológico" de la nueva política basada en la planificación.

Así, hasta que ésta fué aprobada definitivamente en el Acta de Punta del Este, sólo era aceptada por algunos países cuando se encontraban en una situación crítica por la caída del precio de su principal producto de importación, o por un déficit fiscal o procesos inflacionarios. Estos fenómenos eran considerados por los planificadores como síntomas de problemas más profundos de la economía del país, se podían detener y solucionar a través de la intervención de la Administración del Estado en la actividad económica del país.

Pero al surgir éstos problemas y tener que darles soluciones, surgieron diferencias entre el planificador y el político que contribuyeron a disminuir las posibilidades de un diálogo entre ambos que resultara en una herramienta del proceso de decisiones en materia de política económica.

El planificador, generalmente, presentaba soluciones que no ponían remedio inmediato a los síntomas que preocupaban al político. Aquel presentaba planes para atacar los problemas en su raíz y cambiar su patrón de desarrollo. Esto tenía desde el ángulo del político el inconveniente de no dar un remedio rápido para cortar las situaciones críticas, y además por otra parte, las propuestas de cambio afectaban a los intereses de los grupos

dominantes y ésto agravaba más todavía las dificultades a que se enfrentaban el poder político,

Aunque ésta es una crítica valedera a la conducta del planificador, es sin embargo, parcial, como veremos inmediatamente :

"Uno de los rasgos esenciales del medio político latinoamericano es su inestabilidad y ello lleva a los gobiernos a tener que utilizar gran parte de su capacidad de manobra para lograr el apoyo de los principales grupos de presión. Esta situación de debilidad hace que, frecuentemente, sea necesario utilizar ciertos instrumentos de política económica como soportes para lograr respaldo político en busca de una estabilidad mínima. Así es como a menudo las medidas económicas que serían necesarias para lograr los objetivos propuestos en los planes, se ven desvirtuados en su aplicación pues los presupuestos, la política fiscal, el empleo público, los aranceles, los salarios, los precios, etc., reflejan las concesiones que debe hacerse a ciertos centros de poder. Esto hace fracasar el esquema de coherencia que el planificador vuelca en el plan para hacer que los objetivos y los instrumentos sean compatibles." (9)

Otra causa que ayudó a distanciar al político del planificador fué la adopción por éste de una actitud a veces demasado -

(9) Cibotti Richard, & Bardeci Oscar Julián, Un Enfoque Crítico de La Planificación en América Latina, pág. 6

"tecnicista" que, por una parte dificultó el entendimiento y la comunicación, y por la otra, llevó al planificador a simplificar - a veces en exceso - la interpretación de la realidad socio-política - de los países, para que calzara con sus modelos de proyecciones y a no ubicar en su justo lugar la importancia de lo inmediato y - circunstancial en la planificación a mediano plazo.

En algunos casos se dió también el hecho de que se aceptaba la planificación sólo para obtener los recursos externos necesarios para llevar a cabo algunos proyectos, sin que ésta fuera la razón fundamental del gobierno. En consecuencia a una utilización más amplia de la planificación para los propósitos restantes de una acción más integral, se la consideraba como una restricción a la capacidad de decisión del poder político. Tal vez esto se debía a que el político no explicaba muy bien sus objetivos para ser planeado un proyecto y entonces, el planificador, introducía sus propias ideas, ante la ausencia de definiciones claras. Así en la medida en que no coincidían el uno con el otro se iban acentuando sus diferencias,

"Aún después del Acta de Punta del Este, donde la planificación fué recomendada y adoptada como instrumento para la asignación de recursos y para el diseño de la política económica

donde fué reconocido el cambio estructural como uno de sus propósitos, los planes y los sistemas de planificación fueron languideciendo cada vez más de los centros de decisión y por lo tanto, perdiendo prestigio en la administración pública " .

(20)

LA PLANIFICACION Y LA BUROCRACIA

Además de la situación mencionada, entre el político y el planificador, también pueden anotarse diferencias entre éste último y la burocracia. Cuando se crearon los mecanismos de planificación quedaron instalados, en general, en la cabeza del aparato burocrático: las oficinas centrales de planificación junto a la presidencia de la república y las oficinas sectoriales cerca de los ministros, altos ejecutivos de las empresas públicas (descentralizadas y de participación estatal) . La función principal del mecanismo de planificación es asesorar a la autoridad ejecutiva y para eso se basa en su propio concepto de racionalidad derivado del método programático. La administración pública también tiene propia racionalidad y sus formas de hacer las cosas, y no tiene que coincidir con la planificación en éstos conceptos. Así, no es raro que de esto resultara un enfrentamiento entre la planificación y la burocracia que

tomó distintas formas, muchas de las cuales existen aún y entorpecen la eficiencia de los mecanismos de planificación y la ejecución de los planes.

Los mecanismos de planificación no entraron a formar parte del engranaje de la administración pública sino que materialmente se pusieron sobre ésta y comenzaron a trabajar realizando investigaciones y estudios que requerían de un caudal de información. Esta información debía ser proporcionada por la burocracia a su nivel medio que muchas veces no sabía porque se le pedían éstos datos que le significaba una ocupación importante de su tiempo de trabajo, ni cuál era su destino.

Por otra parte, las oficinas de planificación muchas veces subestimaban las dificultades para solucionar problemas ya estudiados por la administración pública al no tomar en cuenta debidamente las circunstancias legales, políticas, administrativas y técnicas que los obligaba a actuar así.

Además los mecanismos de planificación utilizaban técnicas nuevas, poco conocidas en los medios burocráticos y que en muchos casos no coincidían con sus formas rudimentarias de actuar, lo que les creó una resistencia a adoptar éstos cambios .

Frente a ésa actitud de resistencia de la burocracia, los planificadores adoptaron una posición de suficiencia basada en la supuesta superioridad que les daba el saber manejar ciertos instrumentos técnicos. Hubo falta de modestia en los planificadores, que dificultó el diálogo y retrasó la transformación del sistema de la administración pública. Este problema se ha ido superando en varios países por el efecto del avance de los trabajos de planificación, que van conectando cada vez más a los planificadores con los funcionarios públicos. Además existe en la actualidad una tendencia a incorporar en ciertos niveles de la administración a personal con mejor formación técnica ya poner en cargos directivos de muchas entidades fiscales a profesionales que anteriormente pertenecieron a los cuadros técnicos de los mecanismos de planificación.

Sería justo afirmar que uno de los logros positivos de la planificación en los países de América Latina ha sido llevar a los centros de decisión de la administración pública, métodos técnicos y procedimientos que sin duda han perfeccionado las medidas de políticas que caen bajo su responsabilidad.

LA UNIDAD DEL PROCESO DE PLANIFICACION

El proceso de planificación necesita unidad en el tiempo para fijar propósitos y seleccionar objetivos y metas en tres plazos principales que dan lugar a los planes a largo, mediano, y corto plazo. Aunque por su naturaleza éstos planes son diferentes, cada uno de ellos necesita de los otros. El contenido de un plan a mediano plazo lógicamente debe tener base en una visión a largo plazo, o sea, en una imagen futura del país y en una estrategia para alcanzarla. Por éso el plan a mediano plazo constituye la forma que presenta mayores ventajas si tomamos en cuenta los elementos de que depende las posibilidades de lograr la imagen a largo plazo. De la misma manera, la planificación a corto plazo o los planes operativos anuales no son más que formas de manejo de la política económica para que las decisiones que se adoptan normalmente resulten en tendencias que coincidan con las orientaciones del mediano plazo.

En muchas experiencias de planificación llevadas a cabo en América Latina se descuidó esta unidad de tiempo. Se atendió, sobre todo a formular planes a mediano plazo, sin hacer suficientemente claros los planes a largo plazo, y sin considerar suficientemente la importancia de los problemas inmediatos.

Esto resulta explicable por el hecho de que los organismos-

que manejan los instrumentos de política económica más importantes han estado bastante aislados de los mecanismos de planificación. Los bancos centrales, los órganos financieros y de crédito del estado, los que tratan los problemas de comercio exterior, colaboran con las oficinas centrales de planificación dando información y planteando asuntos generales, pero es raro que lleguen a identificarse con el proceso de formulación de los planes, determinando, por ejemplo, el contenido de la política monetaria, cambiaria, de crédito, etc. que viene de varias metas y de un esquema de asignación de recursos a mediano plazo. Ejecutar un plan tanto a nivel público como en el privado, implica - entre otras cosas, el ordenar las corrientes monetarias que al llegar a los agentes económicos los provocan a tomar determinados comportamientos compatibles con los propósitos del plan de desarrollo.

Debemos reconocer que cuando un proceso de planificación tiene entre sus propósitos el cambio y la aceleración de la tasa de crecimiento, las fuerzas que normalmente actúan sobre el sistema económico generalmente se pondrán en contra de los lineamientos del plan de desarrollo. Si por éstas razones éstos -

lineamientos no son resultado de una convicción profunda de los organismos que toman parte en el manejo de los instrumentos de política, la eficacia del proceso de planificación resultará seriamente comprometida.

LAS CARACTERISTICAS DEL DIAGNOSTICO

Se dice frecuentemente que muchos procesos de planificación en América Latina le dedican demasiado tiempo y recursos al diagnóstico en detrimento de la formulación de planes. Esta crítica se relaciona con la observación de que cuando los que ejecutan la política consultan a los planificadores, la respuesta no está lista y para contestar se deben realizar previamente largos estudios.

Esto es cierto en parte por lo que conviene pensar sobre ésta idea. Al implantarse la planificación con todos los métodos y proyecciones técnicas, macroeconómicas, financieras, físicas y de valor agregado, quedó descubierta la grave deficiencia en materia estadística y de información que existe en la mayor parte de los países latinoamericanos; tanto en cantidad de información como en calidad de continuidad. Por ésto una gran parte del esfuerzo de planificación se tuvo que orientar hacia la realización de un trabajo considerable en el campo estadístico y que ése esfuerzo es la con -

secuencia del conocimiento que éstos países tienen en la actualidad acerca del funcionamiento del sistema económico y de sus más importantes problemas.

En realidad, la planificación puede verse como una especie de expediente, que dá una investigación sobre la realidad nacional, rigurosa e imparcialmente a la administración pública y a los centros de decisión política. No hay duda de que hoy los países latinoamericanos se concentran más que hace algunos años en el conocimiento de sus problemas y situaciones. Este cambio hacia la búsqueda honesta de la realidad ha resultado como consecuencia de la planificación, y alrededor de ella y de la política económica ya existen varios centros de investigación que ayudan a solucionar los problemas nacionales.

En éste aspecto, los diagnósticos y los procesos de planificación en general, pueden considerarse como factores que han desarrollado el estudio de las realidades nacionales latinoamericanas. Por éso es tan importante su contribución al exponer los diferentes tipos de problemas que caracterizan a éstas sociedades en vías del desarrollo. En América Latina el conflicto que implica el subdesarrollo está abierto y es conocido en lo general, y las situaciones que resultan de ésto no son consideradas como hechos -

naturales sino "circunstancias sociales y culturales" que se podrían corregir por medio de mejores decisiones a nivel político. Los diagnósticos, los planes no cumplidos y hasta los preparados simplemente para conseguir financiamiento externo han ayudado a poner en claro esta situación.

Ahora bien, desde el punto de vista metodológico y de acuerdo con las características señaladas el diagnóstico debería comprender lo siguiente:

" a) Una descripción sistemática de la trayectoria histórica y de la situación actual de la economía; b) Una explicación de las causas que la determinaron. Estas dos primeras fases permitirán formular una tesis interpretativa de la realidad económica y de sus tendencias a corto, mediano y largo plazo; c) Una evaluación de la realidad descrita y explicada (modelo analítico) que contribuya a definir los atributos esenciales de los planes como resultado de la confrontación con un modelo normativo. Este modelo normativo no debe ser una mera proposición ideal deducida de la experiencia de los países desarrollados, ni una simple extrapolación de las tendencias históricas. De la estrategia y los correspondientes planes que derivará de-

éste tipo no podrían deducirse criterios específicos de orientación y harían perder al diagnóstico su carácter operativo. "

(21)

Definitivamente, el diagnóstico consiste no sólo de un análisis del pasado y del presente (modelo analítico), sino también de una proposición de lo que se persigue para el futuro (modelo normativo). En él deben incluirse consideraciones técnicas y también una discusión general que incluya las cuestiones políticas.

Es muy difícil concebir que los planes tengan una repercusión en la opinión pública si los diagnósticos no han planteado por adelantado las opciones principales para dar solución a los problemas del desarrollo nacional. Sólo así la planificación podría colaborar con eficacia en el aspecto político del proceso de cambio que incluye entre sus propósitos.

PERSPECTIVAS DEL PROCESO DE PLANIFICACION

El análisis que se ha realizado de los procesos de planificación en América Latina ha sido enfocado hasta éste momento desde un punto de vista crítico con el propósito de hacer notar sus principales defectos. Con ésto no queremos decir que la pla-

nificación no haya servido para dirigir la política económica y acelerar el desarrollo; sino alcontrario, éstos defectos nos - ayudarán a pensar cómo se debería orientar nuevamente el proceso de planificación.

Por lo anterior, es importante señalar los siguientes puntos:

a) El proceso de planificación debe abarcar los tres plazos fundamentales largo, mediano y corto. Debe insistir en que las estrategias, los planes de mediano plazo y los planes - operativos anuales, integren trabajo a los mecanismos de planificación al que se le dedique esfuerzos e investigaciones de igual importancia.

b) Se debe insistir en la necesidad de completar y perfeccionar los diagnósticos, dándoles un contenido del que puedan surgir ideas de acciones concretas para juzgar la realidad y sus tendencias.

c) Se debe hacer un esfuerzo para ubicar el proceso de planificación dentro del ámbito administrativo y político en donde debe actuar.

Dada una estrategia de desarrollo global a mediano plazo,

es posible programar, tanto el comportamiento de los sectores, como una serie de requisitos de actividades que realizan las instituciones públicas tomando en cuenta la estructura del país y la importancia del estado en el sistema de producción.

La experiencia ha demostrado que no siempre el sector público está en condiciones de responder a éstos requisitos en los plazos señalados para los planes de desarrollo. Así surgen problemas que perjudican la ejecución de los planes, por haberse -- sobre-estimado la capacidad de las autoridades estatales para -- acostumar y orientar su acción de acuerdo con la política de -- desarrollo. En otras palabras, cuando se formula un plan a mediano o corto plazo, se debe analizar expresamente la capacidad y las condiciones de la administración pública para realizar la -- parte que de él le corresponda. Si no se hace así, se está suponiendo que la capacidad de producción del estado es perfectamente flexible y sin limitaciones, lo que no es exacto.

En una palabra, es lógico pensar que la planificación para lograr un desarrollo adecuado a los fines del país, debe estar acompañada de una capacidad suficientemente preparada por parte del estado para llevar a cabo ésta planificación. Así, la plani-

ficación debe incluir e incluye generalmente, fórmulas para " perfeccionar " al sector público en el sentido de lograr que se aumente la eficiencia en el uso de los recursos, y que le sea posible ordenar por su nivel de importancia las acciones de los organismos fiscales para que respondan por prioridades al proceso de desarrollo.

Finalmente, vale la pena reflexionar sobre ciertas formas de trabajo que están adoptando los mecanismos de planeación de ciertos países. Se observa que éstos mecanismos participan directamente en los centros de decisión de la administración pública. Así los funcionarios de las oficinas centrales de planificación forman parte de juntas, comisiones y equipos de trabajo que se ocupan de la fijación de precios y tarifas, de la determinación del tipo de cambio, de aranceles, del manejo del crédito, de la captación y utilización de las divisas, etc. Toda ésta actividad es distinta de la que había en los primeros tiempos de la instalación de los procesos de planificación, en que simplemente servía para asesorar el trazado de las líneas más importantes de la política económica. No cabe duda que esta participación lleva consigo muchas ventajas si está orientada

en el sentido de dar una mayor vigencia a la planificación. -

CONSIDERACIONES FINALES

La aceptación generalizada de los planes de desarrollo surgió, como ya dijimos, como consecuencia de los acuerdos a que dió lugar el Acta de Punta del Este. En ella se establecieron, las líneas generales para una política de desarrollo y un mecanismo para obtener la ayuda financiera exterior que los países latinoamericanos necesitaban para acelerar su crecimiento. O sea, que ésta Acta fué bastante amplia, pues además de mostrar los principales problemas que afectaban a la región, indicó qué cambios se debían hacer en las estructuras de los países para hacer más dinámicas las economías y determinó el papel de apoyo que correspondería a la ayuda externa para disminuir los efectos que iba a provocar el estrangulamiento del comercio exterior ante una rápida aceleración de la tasa de desarrollo.

La planificación debió haber contribuído más eficazmente a fortalecer los procesos de desarrollo general, que pudiera debilitar y neutralizar los efectos de la dependencia. En cambio, el uso restringido de la planificación como medio para obtener créditos externos más bien ayudó a aumentar que disminuir ésta -

dependencia.

Además, no se contó con condiciones propicias que permitieran definir la política en los aspectos más importantes del desarrollo, como por ejemplo el papel que le debe corresponder a la inversión extranjera en la formación de capital, los tipos de tecnologías que más convengan a las características de los países, la dirección e intensidad de la distribución del ingreso, y en general, en todo lo que se refiere a las reformas de base del aparato productivo.

Si en el futuro los países se esfuerzan por plantear en forma clara y definida sus políticas de desarrollo con la ayuda de la planificación para adoptar las mejores decisiones posibles y convertirlas en acciones definitivas, no hay duda de que se fortalecerán sus economías y la planificación podrá demostrar eficacia como instrumento de gobierno para lograr el cambio.

COMENTARIO

La Planificación es una noción comunmente aceptada en la actualidad para la asignación de recursos y la proyección de la política económica. Casi todos los países de América Latina han creado centros de planificación en los altos niveles de la administración pública, con el fin de poder intervenir en el proceso económico - social del país.

Esto, claro está, significaría la intervención del estado, en el funcionamiento del mercado, pero esto es algo ya aceptado normalmente por lo que inclusive existen organismos internacionales que exigen como requisito la formulación de planes para atender las necesidades de los países que lo soliciten.

Pero en la realidad la planificación ha perdido prestigio pues se ha encontrado en éstos países con diversos obstáculos que le han hecho parecer como "teórica" o como poco ágil para resolver los problemas. Por Ello hemos analizado cómo se instalaron los procesos de planificación, cómo se planificó y las consecuencias que eso tuvo en la evolución de la planificación.

Los grupos políticos o de presión aceptaban a la planificación si los beneficiaba y la denunciaban cuando los perjudi-

caba. Además el mismo estado la aceptaba cuando caía en problemas serios en su economía que requerían de una intervención en la política económica. Por otro lado, el planificador y el político tuvieron diferencias en cuanto a cómo se debería de resolver los problemas, mirando uno la situación desde un punto de vista teórico y el otro pensando en las consecuencias políticas de actuar de ese modo. A veces inclusive se aceptaba la planificación para poder conseguir préstamos externos únicamente.

Con la burocracia hubo un problema similar, debido a que cada cual tenía sus métodos distintos de operar, y mientras la burocracia tenía que aportar mucha información a la planificación sin saber ni por qué ni a dónde iba a dar esta información y la miraba con desconfianza por los cambios que trataba de introducir, el planificador veía a la burocracia con aire de superioridad y no le prestaba importancia a las experiencias de la burocracia cuando se trataba de resolver un problema que ésta ya había intentado solucionar sin éxito.

No obstante, éstos mismos problemas fueron los que ayudaron a tomar la decisión de preparar mejor a los funcionarios públicos y a emplear en puestos públicos a profesionales que trabajaban en planificación lo que ha sido uno de los más satisfac-

torios resultados de la planificación en América Latina.

En La planificación se requiere unidad en el tiempo, para poder trazar planes a corto, mediano y largo plazo (por ejemplo: planes a un año , a un sexenio y a una década),

En América Latina se le ha dado preferencia a los planes a - mediano plazo, descuidando los otros dos, que también son - muy importantes.

Ahora bien, al tratar de implantar la planificación - en la mayoría de éstos países, se descubrió una carencia crónica de información y estadística por lo que se tuvo que organizar entidades que se dedicaran únicamente a esto, con lo que éstos países se beneficiaron, enormemente al conocer mejor - sus economías.

El diagnóstico que se ha hecho de cada país ha ayudado a determinar el estado actual de la situación económica-social, las causas por las que está así y la evaluación de ésa realidad en comparacioncon un modelo ideal.

Hasta aquí se ha hecho una crítica de los procesos de - planificación en América Latina por lo que se han visto solamente los defectos; ésto no indica que éste sistema no sirva, sino al contrario el conocimiento de ésos defectos ayudará a perfeccio-

narlo.

En resúmen, los puntos más importantes para el eficiente funcionamiento de la planificación son: debe abarcar se los plazos corto, mediano y largo dándoles igual importancia y dedicándoles igual esfuerzo a todos; se deben completar y perfeccionar los diagnósticos; y se debe ubicar el proceso de planificación dentro del ámbito administrativo y político que le corresponda.

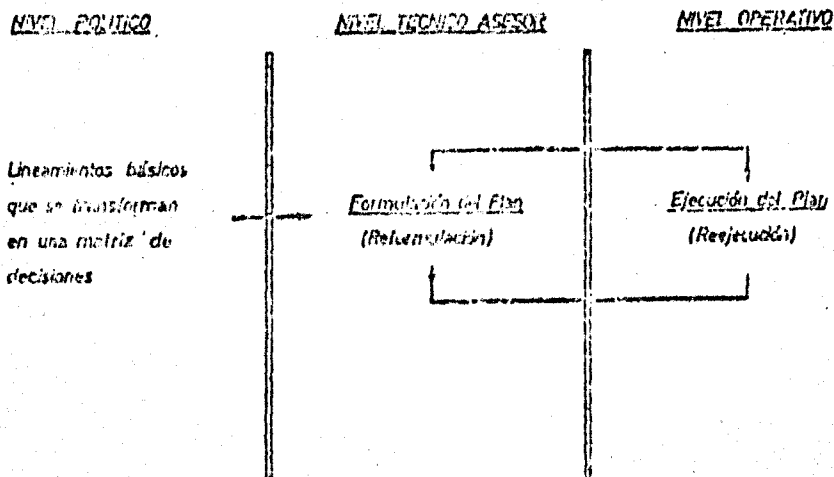
En nuestra opinión, éste análisis nos sirve para conocer un poco mejor los problemas que resultan, cuando un país quiere avanzar en su organización.

Cuando hablamos de "países en desarrollo" o "en vías de desarrollo" suponemos que esos países están tratando de avanzar por medio de la industrialización, la exportación, el mejoramiento de las condiciones sociales, el avance tecnológico, la disminución de la corrupción, etc., y éso es verdad, pero lo que no pensamos generalmente es que para lograr estos fines - tenemos que conocer lo mejor posible nuestras más importantes necesidades, estudiarlas, y planificar soluciones que requerirán del apoyo de todos nosotros, porque si por ejemplo se quiere erradicar alguna enfermedad, como la meningitis en Brasil, se tendrá

que trazar un plan, estudiando la geografía del país, la producción de las vacunas, la forma en que se hará la distribución, el personal que se encargará de todo, y la publicidad - que se le dará a todo el plan para poder contar con el convencimiento y apoyo total de la población; y no debe haber ninguna duda de que si falta alguno de éstos elementos, o si la información proporcionada es falsa u obsoleta, el plan está condenado a fracasar o a tomar mayor tiempo y costar más de lo anticipado.

Para los que vivimos en países en vías de desarrollo, éste último es lo que generalmente ocurre a pesar de toda la buena voluntad que pongan los ejecutores del plan. Pero en el ejemplo citado de la campaña contra la meningitis en Brasil, que fué un plan a corto plazo, se logró un éxito que sobrepasó lo estimado por los más optimistas observadores. Este tipo de planificación debe alentarnos a superar nuestros defectos, capacitar a nuestro personal, introducirlo en los centros de toma de decisión del país y desarrollar un estudio permanente de la situación del país que nos permita en todo momento estar preparados para darle solución a nuestros problemas económicos y sociales.

FASES DEL PROCESO DE LA PLANIFICACION



INSUMOS NECESARIOS PARA LA EJECUCION DEL PLAN

- | | | |
|----|---|--|
| A. | RECURSOS HUMANOS | Oferta de Recursos humanos Demanda de Recursos humanos Superavit o Deficit |
| B. | RECURSOS MATERIALES | Política de Compras y Suministros |
| C. | RECURSOS FINANCIEROS | Recursos y Gastos Presupuesto Gubernamental Política Financiera |
| D. | PARTICIPACION NACIONAL Y MOVILIZACION DEL GOBIERNO | |
| E. | PODER LEGITIMO Y CAPACIDAD DEL PODER EJECUTIVO PARA TOMAR DECISIONES | |

MODELO TEORICO DE ORGANIZACION DE LA MAQUINARIA
GUBERNAMENTAL EN UN PAIS EN VIAS DE DESARROLLO

A. ORGANIZACIONES NACIONALES

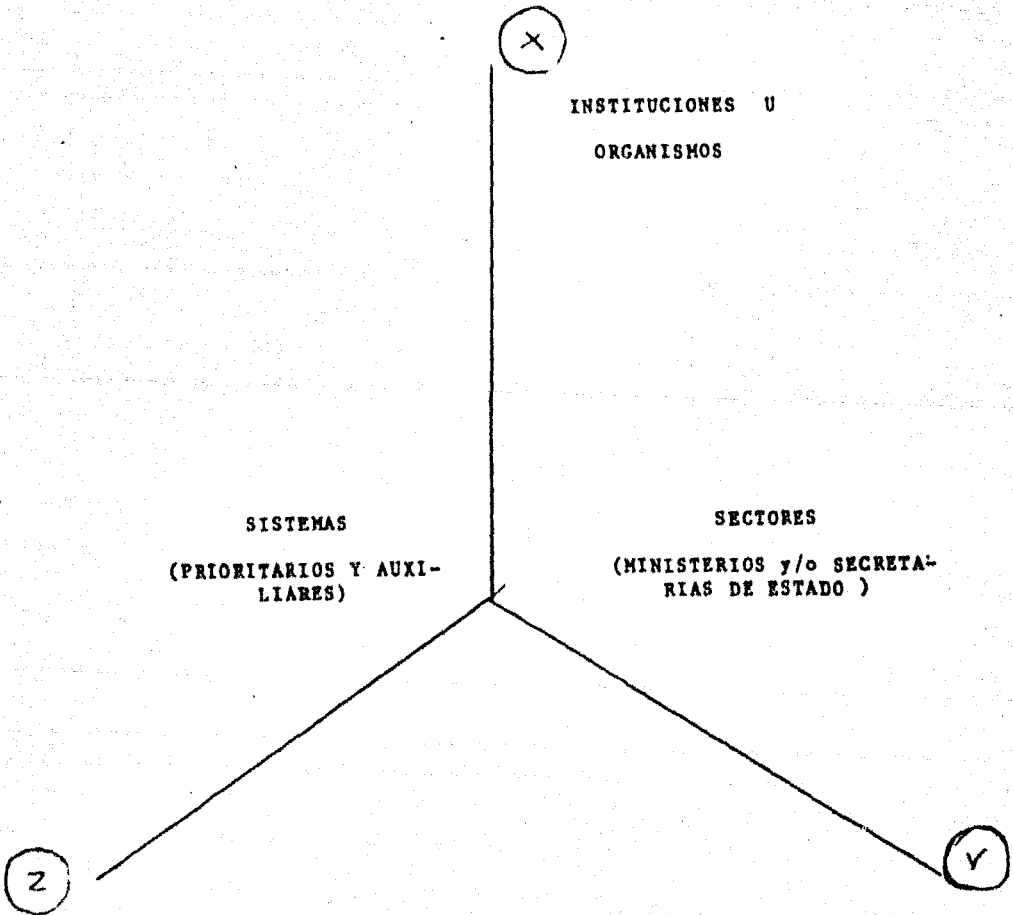
- | | |
|--------------------------------|--|
| 1. Organismos de decisión | (Poder Ejecutivo, Consejo da Ministros, etc.) |
| 2. Organismos de formulación | (CONADE, COEPLAN, CORDI--PLAN, etc.) |
| 3. Comunicación Administrativa | (Oficinas Centrales de Información) |
| 4. Organismos de control | (Contraloría y Unidades - de Control de Gestión) |

B. ORGANIZACIONES NACIONALES OPERATIVAS

- | | |
|---------------------------------|---|
| 1. Organismos operativos | (Ministerios, Organismos - autónomos, etc.) |
| 2. Servicios Centrales de Apoyo | (Suministradores de auxilio y/o asesoría a las unidades operativas) |

C. ORGANIZACIONES COORDINADAS

- | | |
|---|--|
| 1. "Otras Jurisdicciones Gubernamentales" | (Poder Legislativo, Judicial, Gobiernos Estatales y Locales) |
| 2. Sector Privado | |



**SISTEMAS ADMINISTRATIVOS PARA EL DESARROLLO
(OFICINAS CENTRALES)**

A. SISTEMAS PRIORITARIOS

PLANIFICACION

PRESUPUESTO

PLANIFICACION ADMINISTRATIVA

PERSONAL

ESTADISTICA

COMPRAS Y SUMINISTROS

CONTROL Y CONTROL DE GESTION

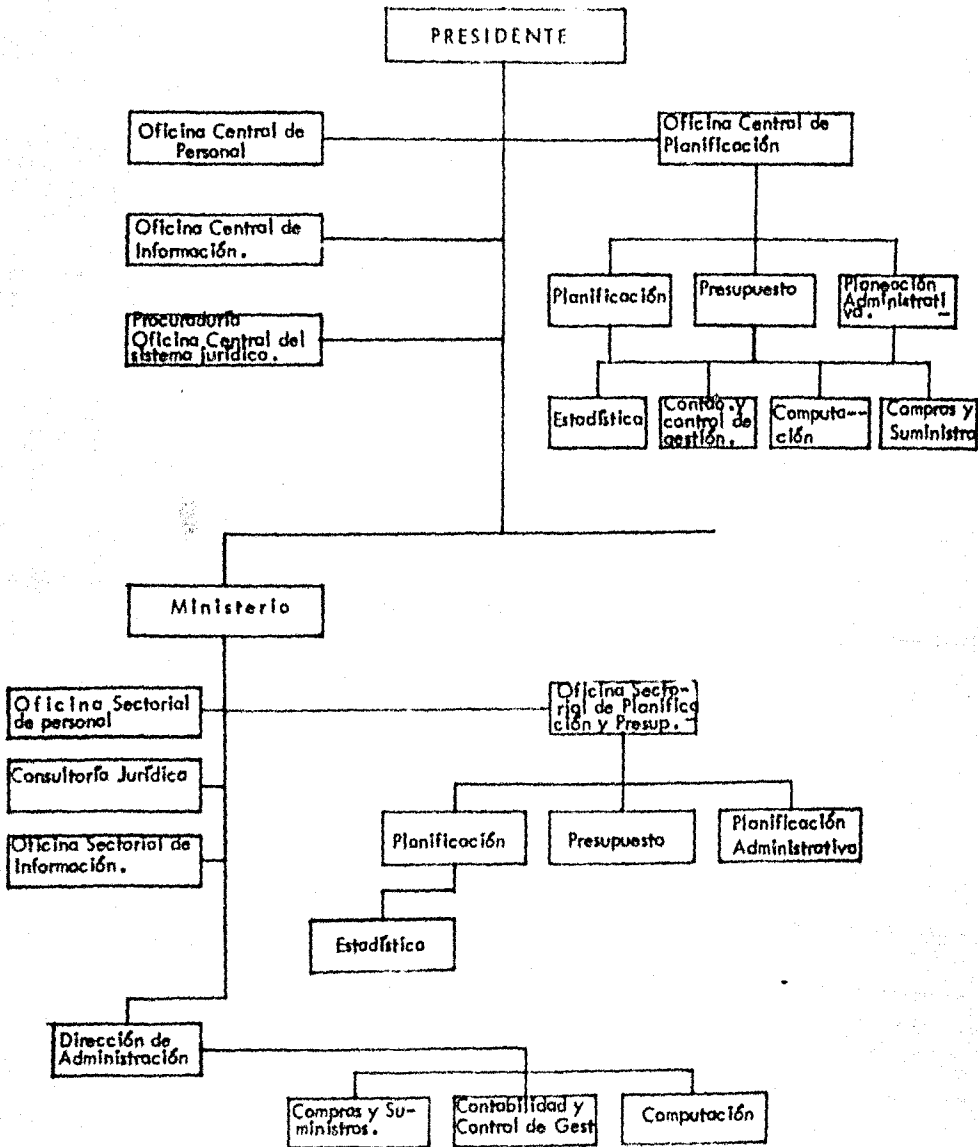
B. SISTEMAS AUXILIARES

COMPUTACION

INFORMACION

JURIDICO

ESTRUCTURA ORGANICA DEL MODELO A NIVEL CENTRAL Y SECTORIAL DE UN PAIS.



MODERNIZACION ADMINISTRATIVA
ESTRATEGIA A EMPLEARSE

PROGRAMACION

1. REFORMA GLOBAL vs. REFORMA PARCIAL

2. ADMINISTRACION -- ORGANISMOS DESCENTRALIZA-
CENTRAL vs. DOS y/o AUTONOMOS

EJECUCION

3. LEYES ESPECIALES vs. "PERMEABILIZACION"

4. COYUNTURA POLITICA vs. NEUTRALIDAD POLITICA

CAPITULO IV

LA IMPLANTACION DE LOS PRESUPUESTOS POR PROGRAMAS EN
AMERICA LATINA

- 1) Aspectos Generales
- 2) Situación de los Presupuestos Por
Programas en América Latina
- 3) Consideraciones finales
- 4) Comentario
- 5) Cuadros sinópticos

ASPECTOS GENERALES

Querer realizar una evaluación de lo ocurrido en América Latina con el proceso de implantación y arranque de los sistemas presupuestarios por programas, significa introducirse en un mundo donde es bastante difícil distinguir cuando termina el formalismo y comienza la realidad. Muchos de los cambios realizados son sólo muestras de buenas intenciones del pasado que con el tiempo fueron desfigurándose, y ahora sólo -- queda el nombre y la ilusión de la reforma que se intentó en un principio.

Al implantarse la técnica de presupuesto por programas se pretendía básicamente que fuese a llenar dos vacíos muy importantes que presentaba el presupuesto tradicional. El primero de ellos se refería, a la necesidad de disponer de un instrumento programático de las acciones del estado, que permitiese relacionarlas con los objetivos que se pretendía lograr en los esquemas de planificación, cosa que resultaba bastante difícil de conseguir con las características y estructura del presupuesto provisional. Pero un instrumento que sirve para identificar objetivos y coordinarlos, también debe ser útil para controlarlos y evaluarlos, y ésa es precisamente la segunda gran cuestión que se esperaba resolviese el presupuesto por programas.

En un presupuesto tradicional no se contaba con las condiciones suficientes para poder realizar un control de la eficiencia con que se ejecutan las operaciones del estado. El presupuesto por programa por el contrario, se estructuró especialmente para dar respuesta de este tipo, al superponer dos sistemas de medición que acompañarían el desarrollo de programas - uno financiero y otro físico - lo que permitiría efectuar análisis de los resultados obtenidos, relacionando el nivel de la meta cumplida con el costo total que significó tomar esa acción.

Cuando se inició la reforma presupuestaria se dieron una serie de condiciones desfavorables a los cambios que se pretendía introducir, - lo que obligó a sacrificar algunas concesiones técnicas que perjudican la capacidad de rendimiento de la nueva técnica de presupuesto por programa. Es por ello que en la actualidad existe en muchas partes la "sensación" de que el presupuesto por programas no está cumpliendo correctamente las funciones básicas que se le habían encomendado. El comprobar si esa "sensación" obedece a la realidad o no, es un problema - que tiene mucho más dificultad de lo que aparentemente parece, porque no se dispone de un diagnóstico adecuado de lo que efectivamente está sucediendo con el proceso de reforma.

Por otra parte, todo proceso requiere necesariamente de una evaluación que permita determinar las faltas cometidas y componer las desviacio-

nes producidas; el no hacerlo significa quedar expuesto a insistir en los errores y avanzar por el camino equivocado. Con la reforma - presupuestaria ha sucedido en alguna medida éste fenómeno. De ahí, entonces, la necesidad de realizar una evaluación del proceso de implantación del presupuesto por programas, ya que los avances espectaculares efectuados en diversos aspectos de la técnica no pasan de ser, en muchos casos, meros hechos formales que nunca han llegado a funcionar.

Para poder obtener la información básica que permitiera realizar ésta evaluación, se ha seguido un camino distinto al usual; en lugar de consultar a las fuentes oficiales, se prefirió consultar a expertos en ésta materia, y a quienes tocó seguir muy de cerca la evolución del proceso de implantación de los presupuestos por programas en los distintos países en que se puso en práctica esta técnica. El no consultar directamente a los organismos oficiales responsables, tuvo como propósito precisamente el de no obtener respuestas demasiado formales, que no reflejarían la realidad absoluta del éxito o fracaso del plan. Por otro lado se tuvo especial cuidado en confirmar lo mejor posible las respuestas obtenidas para así hacer una evaluación lo más fiel posible.

El conjunto de informaciones que se logró obtener de ésta manera, si bien no llega a formar un universo, si se acerca bastante, ya que se logró incluir, en la mayoría de los casos, a trece o catorce de los veinte --

países que nos interesaba para efectos de ésta investigación. El tener un respaldo de éste tipo es una garantía de que la situación mostrada en éste capítulo representa con bastante exactitud, la situación media por la que actualmente atraviezan los países del continente en sus procesos de reformas presupuestarias.

SITUACION DE LOS PRESUPUESTOS POR PROGRAMAS EN AMERICA LATINA

Las reformas presupuestarias necesarias para implantar el presupuesto por programas en America Latina, han tenido un desarrollo relativamente lento, y por lo general, han ido acompañadas muy de cerca por la evolución que sufren los sistemas de planificación en la región. A pesar de ésto, una vez fijadas sus características básicas y contando con el apoyo de los niveles de gobierno correspondientes, el proceso avanza con una rapidez extraordinaria. A partir de 1960, fecha en que aparece el primer presupuesto por programas en el continente, los países comienzan a incorporarse a éste nuevo sistema y, a fines de la primera mitad de la década, casi todos ellos habfan decidido adoptarlo.

Los métodos que utilizaron para transformar los sistemas presupuestarios tradicionales en uno que adopte las características de la técnica de presupuesto por programas, fueron variados tanto en la cobertura inicial, como en las etapas del ciclo presupuestario considerado.

Los países han utilizado distintas estrategias para iniciar la im-
plantación del presupuesto por programas: tres prefirieron inicialmen-
te adquirir un mayor conocimiento de la técnica, concentrando su acción
alrededor de unos pocos organismos del estado; en cambio, los restantes
dejaron a un lado esos temores y quisieron avanzar con mayor rapidez, in-
cluyendo un mayor número de servicios públicos dentro del proceso (véase
el cuadro No. 3) .

Este procedimiento de aplicar el nuevo sistema en forma experimen-
tal sólo a algunos organismos, tiene una serie de ventajas y de desventajas,
por un lado, sirve para comprobar la utilidad que se atribuya al presupuesto
por programas, darse cuenta qué tipo de problemas podría salir de éste
sistema, analizar que tan factible sería introducirlo, y sobre todo crear
un campo dentro del cual se pudiera capacitar al personal que más adelan-
te entraría a formar parte del nuevo sistema en otros niveles de la adminis-
tración pública; por otro lado al mismo tiempo implicaba un riesgo bastan-
te grande. Una reforma aislada, de éste tipo, introducida en un sistema
administrativo que está operando en torno a un presupuesto tradicional, du-
plicaría las dificultades para su introducción, a la vez que haría muy difícil
mostrar las verdaderas cualidades del sistema.

La mayoría de los países prefirieron no ser ni muy cuidadosos ni muy
"aventados" en la estrategia de introducción de la técnica, ya que ocho de
ellos comenzaron abarcando inmediatamente a todos los organismos del go-

países que nos interesaba para efectos de ésta investigación. El tener un respaldo de éste tipo es una garantía de que la situación mostrada en éste capítulo representa con bastante exactitud, la situación media por la que actualmente atraviezan los países del continente en sus procesos de reformas presupuestarias.

SITUACION DE LOS PRESUPUESTOS POR PROGRAMAS EN AMERICA LATINA

Las reformas presupuestarias necesarias para implantar el presupuesto por programas en America Latina, han tenido un desarrollo relativamente lento, y por lo general, han ido acompañadas muy de cerca por la evolución que sufren los sistemas de planificación en la región. A pesar de ésto, una vez fijadas sus características básicas y contando con el apoyo de los niveles de gobierno correspondientes, el proceso avanza con una rapidez extraordinaria. A partir de 1960, fecha en que aparece el primer presupuesto por programas en el continente, los países comienzan a incorporarse a éste nuevo sistema y, a fines de la primera mitad de la década, casi todos ellos habfan decidido adoptarlo.

Los métodos que utilizaron para transformar los sistemas presupuestarios tradicionales en uno que adopte las características de la técnica de presupuesto por programas, fueron variados tanto en la cobertura inicial, como en las etapas del ciclo presupuestario considerado.

Los países han utilizado distintas estrategias para iniciar la implantación del presupuesto por programas: tres prefirieron inicialmente adquirir un mayor conocimiento de la técnica, concentrando su acción alrededor de unos pocos organismos del estado; en cambio, los restantes dejaron a un lado esos temores y quisieron avanzar con mayor rapidez, incluyendo un mayor número de servicios públicos dentro del proceso (véase el cuadro No. 3).

Este procedimiento de aplicar el nuevo sistema en forma experimental sólo a algunos organismos, tiene una serie de ventajas y de desventajas, por un lado, sirve para comprobar la utilidad que se atribuía al presupuesto por programas, darse cuenta qué tipo de problemas podría salir de éste sistema, analizar que tan factible sería introducirlo, y sobre todo crear un campo dentro del cual se pudiera capacitar al personal que más adelante entraría a formar parte del nuevo sistema en otros niveles de la administración pública; por otro lado al mismo tiempo implicaba un riesgo bastante grande. Una reforma aislada, de éste tipo, introducida en un sistema administrativo que está operando en torno a un presupuesto tradicional, duplicaría las dificultades para su introducción, a la vez que haría muy difícil mostrar las verdaderas cualidades del sistema.

La mayoría de los países prefirieron no ser ni muy cuidadosos ni muy "aventados" en la estrategia de introducción de la técnica, ya que ocho de ellos comenzaron abarcando inmediatamente a todos los organismos del go-

bierno central. La desventaja de éste método, a diferencia del anterior, es que es bastante difícil de obtener en cantidad suficiente el personal entrenado que requiere el nuevo sistema al momento de estarse iniciando su implantación, por lo que en muchos casos, los funcionarios en su mayoría estuvieron totalmente ignorantes de las características estratégicas y de operación de la técnica en la cual se les pretendía hacer trabajar. Por otra parte, el que se haya aplicado la reforma a todo un sector completo, que tiene características de funcionamiento un tanto diferente del resto del sector público, facilita la introducción de las reformas necesarias para adaptar la operación del sector centralizado del gobierno a las características del nuevo sistema.

Sin embargo, es interesante destacar que seis de los ocho países decidieron continuar la reforma haciéndola extensiva a algunos organismos del sector descentralizado; de los tres que decidieron por comenzar experimentalmente, todos continuaron aplicando la reforma a algunas instituciones descentralizadas. Sin embargo, dos de ellos (Bolivia y Brasil) abandonaron éste método cuando se debió aplicarlo en el gobierno central. Es decir, de los once países que ya habían aplicado presupuesto por programa al sector fiscal central, nueve prefirieron avanzar más lentamente en la implantación de la reforma. Su estrategia para llegar a cubrir a todo el sector público, se hace mediante la incorporación poco a poco de los organismos descentralizados.

Argentina, El Salvador y Uruguay fueron los únicos países que decidieron utilizar la experiencia de aplicar la reforma a todo el sector público al mismo tiempo. El tomar una cobertura tan amplia implicaba enfrentar una serie de riesgos y problemas que sólo pueden ser superados creando mecanismos para generar infraestructura que sostenga el proceso, porque, de lo contrario, los cambios sólo se reducirían a aspectos formales sin ninguna significación práctica. Aparentemente éste método no les dio ninguna ventaja considerable respecto de los demás países que optaron por coberturas menores, e inclusive se podría decir que, en algunos aspectos, perjudicó el proceso, retardando enormemente los cambios que se necesitaban hacer.

En el gobierno central, diez de los trece países implantaron el presupuesto por programas simultáneamente en sus etapas de formulación, ejecución y control, pero sólo en el aspecto financiero de éstos últimos; dos (Ecuador y Paraguay), diferieron un año o más la aplicación a las etapas de ejecución y control, respecto de las fases de formulación, lo que significa que en éste periodo el presupuesto sólo se elaboró por programas, pero se siguió administrando en forma tradicional.

Por otra parte, en relación con el avance físico de los programas, sólo en tres países Guatemala, Honduras y Panamá, se pudo constatar que disponían de sistemas relativamente integrados a éste respecto, pero aún con bastantes deficiencias, y existía mucho mejor información para los pro-

gramas en relación con las inversiones que dependen de su funcionamiento.

Vale la pena hacer una mención especial del caso de Venezuela, que fué uno de los pocos países que inició el sistema aplicándolo a todo el sector público. " Al analizar el grado de consolidación de su retorno, se aprecia que ésta ha sido bastante relativa, ya que sólo se ha hecho efectiva la etapa de formulación dentro del ámbito que pretendía; en cambio, la ejecución y control del avance físico es bastante precario y parcial, y ello, en gran medida, debido a que el presupuesto - programa, fué durante un largo período sólo una información anexa al presupuesto tradicional, que era la forma que servía de base para la aprobación y aplicación legal de los fondos. Esta situación está muy bien reflejada en el documento " Aspectos administrativos de la planificación en Venezuela " , de la Comisión de Administración Pública de éste país, donde se lee:

En conclusión, puede decirse que la preparación del presupuesto por programas ha constituido durante casi diez años un ejercicio más o menos interesante, pero sin mayor trascendencia práctica. Su única importancia reside en que ha suministrado la experiencia necesaria para intentar una reforma profunda del sistema de presupuesto, tendiente a vincularlo definitivamente al sistema de planificación " (22)

El presupuesto por programa debe ser analizado con un sistema distinto del usado en el caso de los presupuestos tradicionales destinado básicamente a ejercer un control legal contable de los recursos recaudados y gastados por el gobierno. Esta nueva técnica debe ser considerada como un elemento muy importante dentro de un sistema más amplio, como es el proceso de toma de decisiones y administración lógica de las políticas del estado, no como una herramienta aislada que pueda ser colocada en la organización del estado sin los ajustes necesarios. Esto significa que un buen funcionamiento de esta técnica requiere de una coordinación adecuada entre planes y presupuestos, como así también de apoyo conveniente del sistema legal administrativo que rodea y regula el proceso operativo del estado.

Resulta interesante analizar cómo los países latinoamericanos llegaron a superar éstos problemas o si esto no sucedió, comprobar cuáles fueron las condiciones en que se trató de hacer funcionar un sistema que de antemano, estaba diseñado para contar con éstos elementos. El cuadro No. 5 nos da una idea acerca de éste problema -- por medio de las respuestas que se obtuvieron.

A pesar de los pocos países sobre los cuales se contó con información, el cuadro No. 5 permite apreciar con toda claridad que el apoyo que recibió el presupuesto por programas en su arranque, en la mayoría de los casos, fué bastante deficiente.

Cuando se inició la reforma en los distintos países, más de la mitad de ellos aún no tenían planes nacionales de desarrollo en funcionamiento, y, en consecuencia, la coordinación requerida que se señaló anteriormente se hacía imposible. Frente a ésta situación, algunos especialistas consideraban desperdiciar esfuerzos en tratar de implantar un instrumento de alimentación de un sistema que aún no se había creado; mientras que otros opinaban que el presupuesto - programa, no sólo era un instrumento auxiliar de la planificación sino también una herramienta para el administrador, y en tal sentido le obligaba a pensar en términos de objetivos y resultados, actuando como elemento de ayuda para convencer a las autoridades de gobierno de la necesidad de planificar. Los dos argumentos tienen razón en parte, sobre todo si se considera la planificación como un proceso principalmente tecnológico; pero es preciso reconocer que la planificación es mucho más que ésto, y en consecuencia, la decisión de adoptarla o no, por parte de un país determinado, obedece a un complejo conjunto de condiciones socio-políticas, más que a la simple existencia o no de un presupuesto - programa.

En los países que ya disponían de planes al iniciar el proceso, no existía la limitación anterior, y era lógico esperar que ése problema fuese resuelto; pero de acuerdo con los antecedentes del cuadro, ninguno de ellos hizo esfuerzos para coordinar su estructura programática y objetivos presupuestarios con las ideas básicas que surgían de los planes.

Se podría pensar que ésto se debió a que ambos procesos estaban en una fase de inicio, y por lo tanto, no se veía con tanta claridad ésta necesidad como lo apreciamos ahora, ni tampoco habían llegado a un grado de separación de sus partes que les permitiera establecer las conexiones necesarias. Sin embargo, ya han transcurrido, en muchos casos, más de ocho años desde ésta primera experiencia, y, a pesar de ello, son muy pocos los países que han mejorado substancialmente ésta situación. Según el cuadro No. 5, apenas cinco han logrado un mayor grado de coordinación entre el documento presupuestario y el plan nacional, incluyendo en ésta cifra Guatemala, Honduras y Panamá, que sólo han tenido éxito en algunos sectores. Esto está demostrando con bastante claridad, lo ilusoria que es la frase que frecuentemente se repite: " los presupuestos son el instrumento principal para la ejecución de los planes. "

Además de ésa dificultad con los sistemas de planificación, el presupuesto por programas, ha tenido que superar una serie de inconvenientes derivados de la estructura tradicional de la Administración Pública, que es extremadamente rígida y propensa a las costumbres burocráticas, por lo que no vé con buenos ojos cualquier cambio que se propongan. Con la información que nos dá el cuadro No. 5, se analizará qué grado de éxito ha tenido las -- reformas presupuestarias para imponer los cambios que son necesarios para la puesta en marcha del sistema, en tres aspectos fundamentales: la estructura orgánica del gobierno, la legislación financiera y el aspecto netamente tecnológico.

En relación con la primera pregunta, hubo un alto grado de uniformidad en las respuestas, y doce de los catorce países confirmaron que existía concordancia entre los programas y la división administrativa del Estado. (sin embargo el Perú, a pesar de haber dado una estructura un poco más funcional a sus programas , todavía mantiene muchos rasgos tradicionales). El hecho podría tener dos interpretaciones, pero en éste caso sólo es válida una, por las razones que ya se discutieron, y es que la apertura de programas fué la que debió adaptarse a la pirámide organizativa del gobierno y no al revés. Esta concesión que se vieron obligados a aceptar los técnicos fué muy grave, dado que con ella se hacía mucho más complicada la continuación del proceso, sobre todo en sus fases de evaluación y control; al mismo tiempo que se perdía en gran medida la visión programática que era necesaria para establecer los contactos con los planes de mediano y corto plazo elaborados por los órganos de planificación. Por ello, el esfuerzo por acomodar la estructura administrativa del estado a las nuevas necesidades y funciones previstas en los planes, fracasó lamentablemente.

Ahora, si nos concretamos al aspecto legal del problema, hay que llegar a la penosa conclusión, que en más de la mitad de los países encuestados, el presupuesto por programas, ha sido introducido prácticamente de contrabando dentro del aparato administrativo del estado. De los catorce países del

En relación con la primera pregunta, hubo un alto grado de uniformidad en las respuestas, y doce de los catorce países confirmaron que existía concordancia entre los programas y la división administrativa del Estado. (sin embargo el Perú, a pesar de haber dado una estructura un poco más funcional a sus programas , todavía mantiene muchos rasgos tradicionales). El hecho podría tener dos interpretaciones, pero en éste caso sólo es válida una, por las razones que ya se discutieron, y es que la apertura de programas fué la que debió adaptarse a la pirámide organizativa del gobierno y no al revés. Esta concesión que se vieron obligados a aceptar los técnicos fué muy grave, dado que con ella se hacía mucho más complicada la continuación del proceso, sobre todo en sus fases de evaluación y control; al mismo tiempo que se perdía en gran medida la visión programática que era necesaria para establecer los contactos con los planes de mediano y corto plazo elaborados por los órganos de planificación. Por ello, el esfuerzo por acomodar la estructura administrativa del estado a las nuevas necesidades y funciones previstas en los planes, fracasó lamentablemente.

Ahora, si nos concretamos al aspecto legal del problema, hay que llegar a la penosa conclusión, que en más de la mitad de los países encuestados, el presupuesto por programas, ha sido introducido prácticamente de contrabando dentro del aparato administrativo del estado. De los catorce países del

cuadro, sólo siete han modificado las leyes orgánicas del presupuesto, para adecuarlas a las características de la nueva técnica. En el resto, el sistema debe operar a base de la legislación existente que, evidentemente, estaba estudiada para servir a la finalidades de un presupuesto tradicional. Esta incapacidad del proceso de reforma presupuestaria para lograr introducir cambios en la estructura legal - administrativa, de la Administración Pública, contrasta con el dinamismo que se ha logrado en algunos cambios de tipo tecnológico que no requieran de decisiones políticas complicadas, como lo es la modificación de los clasificadores de gastos, los cuales han sido reestudiados en casi todos los países del cuadro.

Por último, se podría mencionar dos aspectos que si bien fueron consultados en forma específica en los cuestionarios, no fueron contestados con suficiente claridad como para poder tomarlos en cuenta. El primero se refería a la asistencia técnica extranjera recibida por los países en éste proceso de reforma. Todos contestaron que habían recibido ayuda técnica externa, pero no especificaron qué tipo de colaboración se les prestó, si ésta fué insuficiente y en qué medida ésta fué una ayuda efectiva al proceso. No todos los países especificaron de dónde había venido esa asistencia técnica, pero los que lo hicieron mencionaron principalmente a

Naciones Unidas, y dentro de ésta al Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPE), y la Organización de los Estados Americanos (OEA), y la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (AID). El otro aspecto intentaba dar una visión de la importancia que habían tenido los programas de adiestramiento en éste proceso, y más concretamente, cuál era el volumen de personal que los países habían preparado para hacer frente a la reforma. Las respuestas a ésta consulta fueron bastantes imprecisas, debido, como algunos países explicaron, a que no existió una política ni una acción sistemática con respecto a esto. Si bien en casi todos ellos las personas consultadas recordaban que se habían realizado uno o dos cursos especiales para formar personal entrenado en ésa especialidad, éstos fueron de muy corta duración y, en total, sólo lograron capacitar un número muy reducido de personas, que por lo visto no eran capaces de sostener todo el peso de la reforma.

La etapa de aprobación legal es el primer contacto directo que el presupuesto tiene con la ciudadanía a través de sus representantes. Por otra parte, las características que se le imprimen al documento que se transformará en Ley de la República, establecen toda la ejecución y control posterior del proceso. Es por esto, que ésta etapa puede llegar a transformarse en una fase crítica del ciclo presupuestario, ya que todo lo que se hubiera realizado anteriormente puede quedar totalmente desfigurado si los le-

gisladores no han tomado conciencia de la importancia de la reforma que se está implantando. Si ésto llegara a suceder, sería preciso realizar grandes concesiones para adaptar la técnica de presupuesto por programas a las características con que ha sido aprobado el documento presupuestario, neutralizando con ello gran parte de su eficacia.

El cuadro No. 7 nos muestra que la gran mayoría de los países ya están aprobando su presupuesto en términos programáticos, haciendo excepción a éso sólo Argentina, El Salvador y Venezuela, que todavía dan aprobación legal a sus presupuestos en términos totalmente tradicionales. De los once países restantes, seis dicen que incluyen en el documento que se aprueba legalmente información programática sólo de tipo financiero, existiendo por lo tanto, solamente cinco, que en su presupuesto muestran programas con antecedentes físicos y financieros.

Además, a excepción de Guatemala y El Salvador, que ordenan sus egresos en torno a un número reducido de grupos básicos que se someten a mayores subdivisiones en el documento presupuestario, la gran mayoría de los países mantienen la separación minuciosa de las partidas de gastos que acostumbran utilizar en el presupuesto tradicional. Con ésto se crea una situación bastante extraña, en el sentido de que la reforma del presupuesto por programas que estaba, entre otras cosas, destinada a terminar con ésta costumbre del presupuesto cambiando el énfasis en -

el tipo de control, a final de cuentas la ha favorecido: al no incluirse información física en los documentos que servirán de guía para la ejecución posterior y mantenerse un clasificador de gastos abiertos, el control solo será posible en términos legales y contables, igual que antes, pero ahora con la diferencia que esos controles se han multiplicado en una proporción parecida al número de programas que se hayan formulado en cada repartición del estado, creando con esto una enorme rigidez y haciendo perder -- eficiencia al sistema. De éstos antecedentes, aparece de nuevo el problema de la falta de decisión por parte de las autoridades de gobierno para enfrentarse pública y decididamente a elaborar la reforma, con todas sus ventajas y consecuencias. A éste respecto, nos llama la atención que por un lado, casi todos los países están aprobando su presupuesto en términos programáticos, y por el otro, un porcentaje alto de ellos todavía no han adecuado la legislación presupuestaria a ésta nueva técnica, o sea que en muchos casos, la reforma se metió por la ventana, método que lógicamente no es el más conveniente para lograr un cambio.

Este poco interés por darle un sello legislativo al presupuesto - programa, con todo su instrumental técnico, especialmente en lo relativo a incorporar metas físicas en el documento presupuestario, si bien podría tener alguna explicación desde un punto de vista político, técnicamente es un enorme perjuicio, dado que el gobierno como un todo, estaría adoptando la misma posición que intenta combatir en sus propios organismos.

Generalmente se dice, que las etapas donde se encuentran más dificultades para avanzar con la reforma presupuestaria, son las de ejecución y control, porque entonces las personas afectadas sienten que las modificaciones son mucho más profundas de lo que pensaban y comienzan a preocuparse con el problema. Mientras la reforma se mantuvo en sus primeras etapas, los avances logrados no pasaron de ser simples concesiones que en último término, no afectaban la operación básica de los organismos, pero cuando el proceso llega a la fase de ejecución, se tiene que modificar el proceso administrativo y en ése momento, viene inmediatamente la reacción negativa.

Cuando se aprueba una Ley de Presupuestos tanto los recursos como los gastos que en ella aparecen, están establecidos en forma de una determinada cantidad a producirse o a utilizarse en un período determinado, que normalmente se refiere al año calendario. Pero los recursos no se obtienen todos a principio del año, ni tampoco se pueden realizar inmediatamente todos los gastos ; es necesario darle un ritmo adecuado a éstos últimos, de tal manera que no se produzcan recesos violentos en la actividad del estado. El hecho de que las recaudaciones de ingresos se haga en ciertas épocas y los gastos del estado se efectúen en otras, constituye en sí ya un problema bastante complicado.

Como respuesta a éste problema, los países comenzaron a trabajar,

con programas de caja, que tienen la función de solucionar ésta dificultad, haciendo compatible la recaudación de ingresos con el programa de gastos (ver cuadro No. 8). Estos programas de caja, automáticamente, hicieron obsoleto al sistema de autorización previa de los gastos por medio de decretos, resoluciones y otro tipo de actos administrativos, que mientras duró el sistema tradicional era un instrumento muy útil.

Sin embargo, como podemos ver en el cuadro No. 8, todos los países tomados en cuenta en éste cuadro, siguen utilizando el sistema de autorización previa de los gastos, inclusive aquellos que disponen de programación de caja.

Una vez que se tiene la autorización previa del gasto, los servicios están en condiciones de mandar las órdenes de compra y los giros respectivos de pago. Este es un proceso indispensable y todo organismo que esté organizado dispone de un sistema contable para registrar los diferentes pasos de ésta operación. El problema está en que, aunque el trámite es necesario, es preciso que sea lo más útil posible en el sentido de que registre la información que permite hacer la evaluación del cumplimiento de los objetivos establecidos en los programas, sin que ésto signifique introducir rigidez en el sistema.

Para hacer más ágil éste sistema, algunos países han empezado a

apoyarse en la técnica moderna de la computación; pero la verdad es que si bien por éste camino se puede introducir mayor rapidez al proceso, no se han suprimido los motivos básicos de la ineficiencia. Si no se puede cambiar el sistema en todos los niveles de la estructura ejecutiva del estado, se creará un cuello de botella a nivel de la obtención básica de información, que solo se puede superar modificando los clasificadores de gasto para eliminar el exceso de detalle que, por lo demás, con el nuevo criterio para controlar las acciones que supone un presupuesto por programa, no sería necesario.

De acuerdo con la información proporcionada por el cuadro No. 8, siete de los países encuestados han logrado introducir sistemas de computación en el manejo del presupuesto del gobierno central, lo cual es un síntoma bastante bueno para alcanzar metas futuras, en la medida que se superen los errores anotados. Panamá, por ejemplo, está por empezar un programa de implantación progresiva de un esquema de registro de gastos mediante un sistema de teleproceso de antecedentes básicos, lo cual permitirá registrar las operaciones desde los mismos ministerios e institutos autónomos, evitando con ellos el traslado de papeles y la diferencia en las informaciones. Desgraciadamente, muchos de los sistemas en funcionamiento sólo se refieren a la etapa del gasto, dejando a un lado las operaciones de ingreso, con lo que se pierde un instrumento importante de control, al no permitir establecer una relación entre las dos fases del proceso; de éste modo, queda abierta

la posibilidad de que las informaciones de gastos contengan errores que no serían encontrados oportunamente.

Así pues, un presupuesto programa no necesita de un detalle por-menorizado de los gastos, porque no le interesa controlar los gastos en sí, sino el cumplimiento del fin para que están destinados: o sea, tiene-poca importancia saber si con el gasto fulano se compró cemento o hierro, lo importante es en último caso, que se conviertan en un metro cuadrado de construcción, un kilómetro de camino o cualquier otro producto final, y al menor costo posible. Un sistema de control de ésta naturaleza funciona sólo si existen registros que recojan éstos antecedentes y los pongan a dis-posición de las personas responsables de ésta función dentro del aparato administrativo del estado. Desgraciadamente, en los países latinoamerica-nos no ha sido posible hasta la fecha, establecer sistemas que permitan checar el avance físico de los programas, haciendo imposible con esto el disponer de un elemento muy valioso no sólo en el control de lo que se rea-liza, sino también en el proceso de asignación de los recursos.

De acuerdo con los datos del cuadro No. 8, sólo tres países han es-tructurado esquemas de información física, en forma parcial; Guatemala Honduras y Panamá, todos éstos sistemas están en proceso de reforzamiento y quedan aún por eliminar muchas deficiencias; pero por lo menos, tienen la ventaja de ser los primeros con rasgos ya definidos de lo que podríamos

llamar un sistema de registro de los avances físicos de los programas. Los demás países han hecho sólo experiencias parciales y están muy lejos de llegar a concretar algo en éste sentido, a corto plazo.

Todos éstos datos confirman lo expresado antes, y nos muestran con toda claridad, el talón de aquiles de los sistemas presupuestarios. Aunque el presupuesto por programas está diseñado especialmente para terminar con el defecto señalado, ha logrado un éxito mínimo en éste sentido. Será necesario invertir bastante esfuerzo a fin de encontrar las causas que han creado ésta situación y aplicar las medidas que la eliminen. Mientras ésto no se consiga, difícilmente los esquemas diseñados tendrán realmente posibilidades de desarrollarse plenamente, las ventajas que las nuevas técnicas se supone traerían consigo.

El proceso presupuestario termina con la etapa de ejecución. Una vez realizada una inversión -gasto, no es posible volver atrás; es ya una acción ejecutada. Sin embargo es posible modificar lo hecho mediante una acción adicional, la cual necesita de recursos suplementarios. Pero éstos recursos podrían haberse dedicado a otro objetivo de mayor importancia para el país. Por ésto, hay que evitar el error frecuente que implica éste tipo de decisiones sin un análisis previo, adoptando un sistema de evaluación. Si se considera normal que ésta etapa de evaluación esté integrada en todo ciclo de acción, con mucha mayor razón debe ser parte integrante del proceso presupuestal.

" La idea de control, en el caso del presupuesto por programas, debe asociarse a dos conceptos de cumplimiento de lo programado: 1) verificar que los egresos monetarios que se producen a causa del proceso se ajustan a lo previamente establecido, y 2) constatar que los niveles de ejecución física prefijados sean cumplidos. Pero, uno ni otro concepto resultan muy expresivos si se les considera aisladamente, dado que se analiza sólo el aspecto financiero del problema no se tendrá idea de cual fué el rendimiento en términos de producto final y, a la inversa, si sólo se observa la parte física del proceso no se sabrá si éso se realizó a costa de mucho o poco uso de recursos financieros. Queda en evidencia, entonces, que para llegar a medir la eficiencia conque se ejecutaron las acciones se requiere relacionar ambos conceptos, para llegar a establecer costos unitarios que permitan fijar "estándares" de rendimiento y efectuar las comparaciones necesarias". (23)

Para que éstos instrumentos tengan una posibilidad real de funcionar, es necesario que se den dos requisitos importantes: en primer lugar, mientras más cerca del momento en que se llevó a cabo la acción se obtenga la información, se utilizará más eficientemente la capacidad de control; resulta de muy poca utilidad el que la información de costos se obtenga con mucho retraso respecto del momento en que las acciones fueron realizadas, ya que, con ésto se perdería una de las cualidades principales de

ésta herramienta, que es la de ir corrigiendo el proceso en el mismo instante en que se observa una deficiencia. Por otra parte, para que un proceso informativo adquiriera éste dinamismo, se necesita la existencia de un sistema diseñado específicamente que vaya desde las unidades de base hasta la cima donde se toman las decisiones, de tal forma que las informaciones pasen a través de todos los niveles y se tengan disponibles en el momento en que se necesiten. (24)

Por último, para que el sistema de control obtenga prestigio dentro de la organización del estado, se aconseja la existencia de un mecanismo por medio del cual se puedan transmitir las recomendaciones que se obtengan del análisis de los instrumentos que se están empleando en ésta función controladora, ya que puede suceder que el sistema de evaluación esté funcionando bien, pero que sea incapaz de hacer llegar sus informaciones a las personas que tendrían que aplicar las correcciones; éstas medidas deben estar destinadas en primer lugar a corregir las fallas encontradas, y en segundo lugar a enjuiciar a los responsables de ellas. Un proceso de control que no tiene la capacidad para aplicar sanciones en caso de ineficiencias notorias, está destinado a caer en el más profundo desprestigio en muy corto plazo.

En el cuadro No. 9 se pueden ver muchas de las características que se mencionaron como básicas dentro de un sistema de evaluación y control de un proceso presupuestario por programas, que no se cumplen o se dan sólo en forma parcial.

(24) Sánchez Guzmán, Francisco
Consideraciones sobre la Administración del Presupuesto por Programas, pags 55 - 58 .

Lo que resulta verdaderamente sorprendente, es la poca capacidad de los organismos del estado que tienen funciones contraloras para aplicar sanciones en caso de notorias ineficiencias o equivocaciones a causa de negligencias de los funcionarios comprobadas, que signifiquen despilfarro de recursos públicos. Esta situación debilita enormemente todo el sistema de control, y asociada al hecho de que los sistemas de control de eficiencia en la mayoría de los países no estén funcionando, significa simplemente dejar la administración pública totalmente abierta a que se originen procedimientos incorrectos, sin que puedan ser extirpados a su debido tiempo.

La frecuencia con que se llevan a cabo los controles, muestra una interesante tendencia a hacer mediciones, además de la normal evaluación normal, en períodos menores, especialmente trimestrales, ya que cinco de los países dicen estar efectuando este tipo de control, aunque sea solo financiero.

CONSIDERACIONES FINALES

Como ya dijimos anteriormente, la implantación del presupuesto por programas en América Latina, fué un proceso que se inició en condiciones totalmente desfavorables, y que hasta la fecha, ha recibido un apoyo mínimo de los órganos de planificación y muy pocas facilidades dentro del marco legal - administrativo del estado.

Si se consideran éstos factores, el presupuesto - programa, ha tenido éxito en el sentido de haber avanzado mucho más de lo que se podía esperar, teniendo en cuenta el conjunto de condiciones en contra de él. Sin embargo, ése éxito relativo está muy lejos de ser el óptimo a - que se pretendía llegar, y se comienza a observar una cierta sensación de frustración entre las personas que pusieron muchas esperanzas en la reforma presupuestaria.

Dijimos también que una de las principales causas de éste estado de cosas fué la falta de apoyo para impulsar algunas reformas de estrategia que se necesitaban para facilitar el funcionamiento de ésta nueva técnica. Pero, la falta de ese apoyo no quiere decir que hubiera una actitud irracional de parte de los gobernantes, sino que debe tener su explicación en alguna causa que no ha sido perfectamente analizada.

Normalmente, en éstos casos, se sigue el camino fácil y se dice que la falta de conocimiento o el poco entusiasmo para empujar éstos cambios se deben a una tendencia bastante frecuente de la gente a oponerse a los cambios, por el sólo hecho de ser cambios. Sin embargo, en éste caso, el problema tiene rasces más profundas y sería interesante hacer una breve discusión sobre ellas.

Los gobernantes, por más distintas que sean sus ideologías políticas, tienen siempre la responsabilidad de presentar como resultados de su gobier-

no los logros que tengan que ver con los objetivos que prometieron a la gente. Sin embargo, éso no se consigue sólo con la buena voluntad de ellos, sino con sistemas administrativos eficientes y conjunto de personal conscientes y bien entrenados. Entonces vendría la pregunta: si el presupuesto por programas tenía como fin precisamente introducir mayor eficiencia dentro de un aspecto del proceso administrativo del estado, ¿a qué se debe ésta falta de interés en la reforma mostrada por los altos - ejecutivos de los gobiernos ? .

La respuesta lógica a ésta pregunta es que hasta la fecha, el presupuesto - programa no ha podido dar una solución suficientemente satisfactoria a las preocupaciones fundamentales de los gobernantes, ya sea porque se haya causado fricciones internas de funcionamiento, o porque no estaba lo suficientemente calculado para responder específicamente a éstas preocupaciones. La verdad es que es muy difícil contestar a ésta - pregunta sin antes tener en claro cuál es el tipo de preocupaciones principales que concentran la atención de los ejecutivos en los países de América Latina.

Los sistemas presupuestarios en general y el presupuesto por programas entre ellos, están calculados para mostrar costos - costos institucionales, costos sectoriales, costos programativos, etc. - , es decir el desarrollar determinada acción cuesta tanto; el año pasado costó esto otro;

en otros países lo mismo se hace por tanto. Pero éste tipo de información no es suficiente para las necesidades de los gobernantes, ya que a ellos no sólo les interesa saber si el costo de una acción determinada es alto o bajo, sino que les resulta de mucho mayor importancia saber si lo que se está haciendo a ése costo es lo que se necesita o nó.

Desgraciadamente, para poder satisfacer éste tipo de preocupaciones, no es suficiente con analizar sólo el problema de los costos, sino también es necesario analizar los beneficios que se hayan obtenido con las acciones que corresponden a ésos gastos; y ésta es la información que la estructura actual del presupuesto por programas no está en condiciones de dar.

Es claro que la preocupación principal de los gobernantes es impulsar acciones que vayan a " beneficiar a la población" ya sea redistribuyendo las rentas y las riquezas, mejorando el nivel de ocupación de la población, regionalizando en forma racional los esfuerzos de desarrollo, etc. aspectos en los cuales es difícil saber si el presupuesto está colaborando o nó a su logro, ya que éste documento está elaborado exclusivamente sobre información de costo. Por otro lado, los objetivos de los planes de desarrollo, no se encuentran cuantificados en forma clara en las leyes de presupuestos, y por lo tanto, los presupuestos tampoco podrán colaborar en informar sobre su cumplimiento.

Esto tal vez podría explicar, en parte el porqué esa apatía de los gobernantes y ese distanciamiento de los órganos planificadores con la reforma. Es decir se pretendió exigir al presupuesto por programas cosas para las cuales nos estaba capacitado, y por lo tanto, es lógico que aquellas personas que se habían ilusionado con ésto, ahora se sienten un poco pesimistas.

También puede ser que la ausencia de metas en los documentos presupuestarios obedecen a una estrategia deliberada del ejecutivo, en el sentido de no tener mayor interés en comprometer públicamente una serie de objetivos. El presupuesto pasa a ser un compromiso para el gobierno, para con la comunidad, ya que antes de ser aprobado se somete a un debate político en los órganos legislativos. Como un presupuesto - programa debería demostrar los programas de trabajo de las distintas unidades ejecutoras del estado, en los cuales se señalarán las metas que el gobierno desea alcanzar en los distintos programas, representa un arma muy poderosa en manos de aquellos que deseen atacar políticamente al gobierno; si los resultados alcanzados están por debajo de lo prometido, se le podría acusar de ineficiencia en sugestión, por lo que resulta mucho más sencillo omitir éste tipo de antecedentes y privar con ello de esa satisfacción a sus oponentes. Aunque ésto parezca una actitud un tanto egofsta, es lo que corrientemente sucede y es otro de los factores que hace que en definitiva los gobernantes se muestren poco entusiasmados con la nueva técnica ". (25)

Por éstas razones y muchas otras, es necesario detenerse a meditar un instante sobre éstos asuntos, para obtener conclusiones que nos permitan elaborar una estrategia que nos muestre el camino que se deberá seguir para continuar adelante con el proceso de reforma iniciado. (26)

COMENTARIO

Las reformas presupuestarias que ayudarían a la implantación del presupuesto por programas han sido lentas en su desarrollo, han ido acompañadas por la evolución de los sistemas de planificación regionales. Pero a pesar de ésto, el proceso ha avanzado con gran rapidez. Desde 1960 en que apareció el primer presupuesto por programas en Latinoamérica, hasta la fecha, casi todos los países lo han decidido adoptar.

Unos países siguieron métodos distintos de otros para adoptar éste sistema. Algunos hicieron pruebas en ciertos niveles del gobierno, mientras que otros decidieron entrar de lleno al sistema para avanzar con mayor rapidez.

Cada método tenía sus ventajas y desventajas, por lo que las experiencias en cada país fueron distintas.

Al comenzar ésta reforma, varios de éstos países todavía no tenían montado un sistema de planificación para el desarrollo, por lo que se retrasó un poco la implantación del presupuesto por programas hasta lograr lo anterior. Asimismo, existían otros problemas según el país del que se esté hablando, que han obstaculizado el avance de ésta reforma, pero que no por éso la han frenado. Al contrario, han obligado a los gobiernos a superarse y a capacitar a los funcionarios encargados de la puesta en marcha y el desarrollo, de ésta técnica.

Se podría pensar, que dados los resultados obtenidos en otros países de Hispanoamérica, tanto con las nuevas técnicas de la planificación, como con la implantación de los presupuestos -programas, no estamos presentando un plan milagroso para terminar con los defectos de nuestra Administración. Pero es precisamente de esto, de lo que nos debemos enterar para así aprender de los errores y aciertos cometidos por otros Estados en sus esfuerzos por salir del subdesarrollo, por medio de una administración más capaz y equilibrada.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ha llevado a cabo últimamente una campaña de concientización en todo el país y a nivel personal por medio de mensajes como el de "Presupuestar es prever para el futuro", en que compara la programación del gasto de nuestro país, con el de cada uno de nosotros; esto nos da una idea de la importancia de programar nuestro gasto, fijando objetivos, y tiempo para realizarlos.

" CUADROS SINOPTICOS "

Cuadro 1

ALGUNAS CARACTERISTICAS DE LOS SISTEMAS DE PLANIFICACION EN 15 PAISES DE AMERICA LATINA

| Características | Argentina | Bolivia | Brasil | Chile | Ecuador | El Salvador | Guatemala | Haití | Honduras | Panamá | Paraguay | Perú | Rep. Dom. | Uruguay | Venezuela | Total |
|--|-----------|------------------|--------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|-------|----------|------------------|------------------|------------------|------------------|--------------------|--------------------|-------|
| <u>Año de creación</u> | 1961 | 1960 | 1956 ^{a/} | 1965 | 1954 | 1962 | 1954 | 1963 | 1955 | 1959 | 1962 | 1962 | 1965 | 1962 ^{b/} | 1953 ^{c/} | |
| <u>Tipos de planificación</u> | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Centrales | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | 15 |
| Sectoriales, a nivel ministerial | Sí | No ^{d/} | Sí | Sí | No ^{d/} | No ^{d/} | No ^{d/} | Sí | Sí | No ^{d/} | No ^{d/} | Sí | No ^{d/} | No ^{d/} | No ^{d/} | 6 9 |
| Regionales | Sí | No | No ^{d/} | Sí | No ^{d/} | No | No | No | No | No | No ^{d/} | No ^{d/} | No | No ^{d/} | No ^{d/} | 2 13 |
| <u>Desagregación de planes</u> | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Globales | Sí | Sí | Sí | Sí ^{e/} | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | 15 |
| Sectoriales | Sí | Sí | Sí | No ^{d/} | Sí | Sí | No ^{d/} | No | Sí | No ^{d/} | No ^{d/} | Sí | No ^{d/} | No | No ^{d/} | 7 8 |
| Regionales | No | No ^{d/} | No ^{d/} | No ^{d/} | No | No | No | No | No | No | No ^{d/} | No ^{e/} | No | No | No | 15 |
| <u>Actualización periódica de planes</u> | No | No | No | No | No | No | No | No | f/ | No | No | f/ | f/ | No | No | 15 |

- En este año se creó como comisión; en 1963 se creó como Ministerio "Extraordinario"; y en 1964 se le dio la forma definitiva de Ministerio.
- En este año se creó como comisión; sólo en 1967 se le dio la forma de organismo nacional.
- No se trata de planes propiamente tales, sino de "estrategias para el desarrollo".
- Existen algunas experiencias parciales que aún no forman un "sistema" debidamente integrados con las oficinas y planes nacionales.
- El Plan 1971-75 se presentará regionalizado.
- Sin antecedentes.

Cuadro 2

INSTRUMENTOS DEL PLAN ANUAL OPERATIVO EN 10 PAISES

| Instrumentos | Argen- tina | Boli- via | Chile | Ecuador | El Sal- vador | Haití | Hon- duras | Guate- mala | Pa- namá | Uru- guay | Totales | |
|--|--------------------|--------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------|---------|----|
| | | | | | | | | | | | Sí | No |
| Presupuesto económico nacional | Sí | No | implan- tándose | implan- tándose | No | No | implan- tándose | implan- tándose | No | No | 5 | 5 |
| Balance de recursos materiales | No | No | No | No | No | No | No | No | No | No | | 10 |
| Balance de recursos humanos | No | No | No | No | No | No | No | No | No | No | | 10 |
| Presupuesto de flujos monetarios para toda economía (caja) | No | Sí | Sí | implan- tándose | implan- tándose | No | Sí | implan- tándose | implan- tándose | Sí | 8 | 2 |
| Presupuesto de comercio exterior | Sí | Sí | Sí | Sí | No | implan- tándose | Sí | implan- tándose | Sí | Sí | 9 | 1 |
| Plan anual operati- vo del sector público | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí ^{b/} | Sí | Sí | 10 | |
| Programas de eje- cución y medidas económicas | implan- tándose | No | implan- tándose | implan- tándose | Sí | No | implan- tándose | No | No | No | 5 | 5 |
| Coordinación de instrumentos con pla- nes | Sí | No | Sí | No | Sí | n.d. | Sí | n.d. | Sí | No | 5 | 3 |
| Coordinación de instrumentos con pre- supuesto por programas | No | Sí | Sí | Sí | Sí | n.d. | Sí | n.d. | Sí | Sí | 7 | 1 |

a. Incluye "implantándose".

b. Sólo funciona efectivamente para el Gobierno Central.

n.d. No hay antecedentes disponibles.

Cuadro 3

AMPLITUD ALCANZADA POR EL PROCESO DE IMPLANTACION DE PRESUPUESTO POR PROGRAMAS EN 14 PAISES

| Departura | Argentina | Bolivia | Brasil | Chile | Ecuador | El Salvador | Guatemala | Honduras | Panamá | Paraguay | Perú | Rep. Dom. | Uruguay | Venezuela |
|--|-----------|---------|--------------------|-------|---------|-------------|--------------------|----------|--------------------|----------|------|-----------|---------|-----------|
| Algunos organismos experimentales | 0 | 1961 | 1966 | 1961 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Aplicación a otros organismos | 0 | 0 | 0 | 1963 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Gobierno Central | 0 | 1962 | 1967 ^{a/} | 1967 | 1962 | 0 | 1964 | 1962 | 1966 | 1963 | 1963 | 1965 | 0 | 1962 |
| Aplicación a algunos organismos descentralizados | 0 | 1964 | 1968 | 1968 | 1965 | 0 | 1966 | 1963 | 1967 | 0 | 0 | 1966 | 0 | 0 |
| Todo el sector público | 1966 | 1965 | 1970 | - | - | 1964 | 1969 ^{b/} | - | 1969 ^{b/} | 1968 | 1964 | 1967 | 1967 | 1963 |
| Empresas del Estado | 1966 | 1965 | - | 1968 | 1962 | 1964 | 1970 ^{b/} | 1963 | - | 1968 | 1964 | - | 1967 | 1962 |

- a. Año en que se dictó el Decreto Ley No. 200 que hace obligatorio el presupuesto por programas en todo el sector público; en la práctica se ha aplicado progresivamente.
- b. Aún faltan algunos organismos.

Signos: 0 = etapa saltada; - = etapa aún no lograda.

Cuadro 4

FECHAS DE INCORPORACION DE ETAPAS EN LA IMPLANTACION DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS EN 13 PAISES

| Etapas | Bolivia | Brasil | Chile | Ecuador | El Salvador | Guatemala | Honduras | Panamá | Paraguay | Perú | Rep. Dom. | Uruguay | Venezuela |
|-------------------------|---------|--------|-------|---------|-------------|-----------|----------|--------|----------|------|-----------|---------|-----------|
| <u>Gobierno Central</u> | | | | | | | | | | | | | |
| Formulación | 1962 | 1967 | 1967 | 1962 | 1964 | 1964 | 1962 | 1966 | 1963 | 1963 | 1965 | 1967 | 1962 |
| Ejecución Financiera | 1962 | 1967 | 1967 | 1963 | 1964 | 1964 | 1962 | 1966 | 1964 | 1963 | 1965 | 1967 | 1962 |
| " Física | - | - | - | - | b/ | 1964 | 1962 | c/ | - | - | 1969 | - | - |
| Control Financiero | 1962 | 1967 | 1967 | 1963 | 1964 | 1964 | 1962 | 1966 | 1965 | 1963 | 1965 | 1967 | - |
| Avance Físico | - | - | - | - | - | 1970 | 1962 | - | - | 1969 | - | - | - |
| <u>Sector Público</u> | | | | | | | | | | | | | |
| Formulación | 1965 | 1970 | - | d/ | 1964 | 1969 | - | 1968 | 1968 | 1964 | 1967 | 1967 | 1962 |
| Ejecución Financiera | 1965 | 1970 | - | - | 1964 | 1970 | - | 1969 | 1969 | 1964 | 1967 | 1967 | - |
| " Física | - | - | - | - | -(1) | 1970 | - | e/ | - | 1970 | - | - | - |
| Control Financiero | 1965 | 1970 | - | - | 1964 | - | - | 1969 | 1970 | 1964 | 1967 | 1967 | - |
| Avance Físico | | | | | | | | | | | | | |

- La ejecución se realiza en forma tradicional; sin embargo algunos ministerios llevan una ejecución paralela por programas.
- Se han abandonado algunos esfuerzos que tuvieron resultados positivos.
- Experiencias parciales.
- En algunos organismos.

Cuadro 5

ELEMENTOS DE APOYO EXISTENTES AL IMPLANTARSE EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS EN 14 PAISES

| Elementos | Argen- tina | Boli- via | Bra- sil | Chile | Ecu- dor | El Sal- vador | Guate- mala | Hondu- ras | Pa- namá | Para- guay | Perú | Rep. Dom. | Uru- guay | Vene- zuela | Total Sí |
|---|----------------|--------------|------------------|------------------|-------------|------------------|------------------|------------------|------------------|---------------|------|--------------|--------------|----------------|-------------|
| <u>Planes de Desarrollo</u> | | | | | | | | | | | | | | | |
| Existencia pre- via de planes | No | Sí | Sí | No | Sí | No | No | No | Sí | Sí | No | No | Sí | Sí | 7 |
| Existencia de identidad entre los programas presupuestarios y los derivados del plan | | | | | | | | | | | | | | | |
| Coordinación inicial | No | No | No | No | No | No | No | No | No | No | No | No | No | No | |
| Coordinación posterior | No | No | No | No ^{a/} | Sí | No | Sí ^{b/} | Sí ^{b/} | Sí ^{b/} | No | Sí | No | No | No | 5 |
| <u>Apoyo prestado por el sistema legal administrativo</u> | | | | | | | | | | | | | | | |
| Coincidencia de programas con divisiones administrativas | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | No | No | 12 |
| Se adecuó legis- lación presu- puestaria al nuevo sistema | No | No | Sí | No | No | Sí | Sí | No | Sí | Sí | Sí | No | Sí | No | 7 |
| El clasificador de gastos se adaptó al nuevo sistema | Sí | Sí | Sí ^{c/} | No | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | 13 |

a. En el presupuesto 1972/74 se pretende lograr una mayor coordinación.

b. Sólo en algunos sectores.

c. Se modificó junto con la legislación, pero aún mantiene muchos rasgos tradicionales.

Cuadro 6

CARACTERISTICAS DE LA FORMULACION EN 14 PAISES

| Características | Argen- tina | Boli- via | Bra- sil | Chi- le | Ecu- dor | El Salva- dor | Guate- mala | Hondu- ras | Pana- má | Para- guay | Perú | Rep. Dom. | Uru- guay | Vene- zuela | Totales | Sí | No |
|---|---------------------|--------------|-------------|------------|-------------|------------------|----------------|---------------|-------------|---------------|------|-----------|--------------|----------------|---------|----|----|
| <u>Instrucciones para la formulación de los proyectos</u> | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Programáticas en términos físicos y financieros | No | No | No | No | No | No | No | Sí | No | No | Sí | No | No | No | 2 | 12 | |
| Programáticas sólo en términos financieros | No | No | No | No | No | No | No | Sí | No | No | Sí | No | Sí | Sí | 4 | 10 | |
| En forma tradicional | ^{a/} Sí | No | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | No | Sí | Sí | No | Sí | No | No | 9 | 5 | |
| No se dan instrucciones | No | Sí | No | No | No | No | No | No | No | No | No | No | No | No | 1 | 13 | |
| <u>Análisis por los órganos de decisión nacional</u> | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Por programas | No | No | No | No | No | No | No | No | No | No | No | No | No | No | | 14 | |
| Parcialmente por programas | No | No | Sí | No | No | No | Sí | Sí | Sí | No | Sí | Sí | No | Sí | 7 | 7 | |
| Tradicional | Sí | Sí | No | Sí | No | No | No | No | No | Sí | No | No | Sí | No | 5 | 9 | |

a. Dan instrucciones de carácter metodológico solamente; no se comunican límites financieros.

Cuadro 7

APROBACION LEGAL DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS EN 14 PAISES

| | Argen- tina | Boli- via | Bra- sil | Chi- le | Ecu- dor | El Sal- vador | Guate- mala | Hondu- ras | Pa- namá | Para- guay | Perú | Rep. Dom. | Uru- guay | Vene- zuela | Totales Sí No |
|---|----------------|--------------|-------------|------------|-------------|------------------|----------------|---------------|-------------|---------------|------|--------------|--------------|----------------|------------------|
| <u>Forma en que se aprobó</u> | | | | | | | | | | | | | | | |
| En forma tradi- cional | Sí | | | | | Sí | | | | | | | Sí | | 3 |
| Por programas con informa- ción finan- ciera | | Sí | Sí | Sí | | | | | | Sí | | Sí | Sí | | 6 |
| Por programas con informa- ción finan- ciera y técnica | | | | | | Sí | Sí | Sí | Sí | | Sí | | | | 5 |
| <u>Disponibilidad del documento</u> | | | | | | | | | | | | | | | |
| Existente | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | | | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | 12 |
| Poca | | | | | | Sí | Sí | | | | | | | | 2 |

Cuadro 8

PROCESO DE EJECUCION EN 14 PAISES

| | Bolivia | Chile | Guatemala | Honduras | Paraná | Paraguay | Rep. Dom. | Uruguay | Venezuela | El Salvador | Ecuador | Perú | Argentina | Brasil | Totales | |
|--|---------|-------|-----------|----------|--------|----------|-----------|---------|-----------|-------------|---------|------|-----------|--------|---------|----|
| | | | | | | | | | | | | | | | Sí | No |
| <u>Hay programa de caja</u> | Sí | Sí | Sí | Sí | No | No | No | Sí | Sí | No | Sí | Sí | Sí | Sí | 10 | 4 |
| <u>Autorización previa</u> | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Requerida | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | a/ | Sí | Sí | 13 | |
| Por programas | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | No | a/ | No | No | 10 | 3 |
| May desagregado | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | No | Sí | a/ | Sí | Sí | 12 | 1 |
| <u>Gasto</u> | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Registro sólo a base contabilidad de caja | No | Sí | No | No | No | Sí | Sí | No | No | No | No | a/ | No | No | 3 | 10 |
| Registro con bastante detalle | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | a/ | Sí | Sí | 13 | |
| Registro automatizado | No | Sí | Sí | Sí | Sí | No | No | No | No | Sí | Sí | a/ | No | Sí | 7 | 6 |
| <u>Hay sistema para seguir avance físico</u> | No | No | Sí | Sí | Sí | No | No | No | No | No | No | a/ | No | No | 3 | 10 |

a. Sin antecedentes.

b. Sólo para algunos programas de inversión.

Cuadro 9

EVALUACION Y CONTROL PRESUPUESTARIO EN 11 PAISES

| | Eolivia | Chile | Guatemala | Paraná | Paraguay | Venezuela | El Salvador | Ecuador | Argentina | Uruguay | Brasil | Totales | |
|---|---------|-------|------------------|------------------|----------|-----------|------------------|---------|-----------|---------|--------|---------|----|
| | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | No |
| <u>Existencia de control y evaluación</u> | | | | | | | | | | | | | |
| A nivel institucional | | | | | | | | | | | | | |
| Legal-financiero | Sí | Sí | Sí | Sí ^{a/} | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | 11 | |
| Avance físico | No | Sí | Sí | Sí ^{a/} | No | Sí | Sí | No | No | No | Sí | 6 | 5 |
| Evaluación de gestión | No | No | No | Sí ^{a/} | No | No | No | No | No | No | No | | 11 |
| A nivel ministerial | | | | | | | | | | | | | |
| Legal-financiero | Sí | Sí | Sí ^{a/} | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | 11 | |
| Avance físico | No | No | Sí ^{a/} | No | No | No | No | No | No | No | No | 1 | 10 |
| Evaluación de gestión | No | No | Sí ^{a/} | No | No | No | No | No | No | No | No | 1 | 10 |
| A nivel de órganos nacionales | | | | | | | | | | | | | |
| Legal-financiero | Sí | Sí | Sí ^{a/} | Sí ^{a/} | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | 11 | |
| Avance físico | No | No | Sí ^{a/} | Sí ^{a/} | No | No | No | No | No | No | No | 2 | 9 |
| Evaluación de gestión | No | No | Sí ^{a/} | Sí ^{a/} | No | No | No | No | No | No | No | 2 | 9 |
| <u>Capacidad para aplicar sanciones</u> | | | | | | | | | | | | | |
| Órganos centrales | Sí | Sí | No | No | No | No | No | No | No | No | Sí | 3 | 8 |
| Tribunales de cuentas | No | No | No | No | No | No | No | No | No | No | Sí | 1 | 10 |
| Otros organismos | No | No | Sí | No | No | No | No | Sí | No | No | No | 2 | 9 |
| <u>Periodicidad de los controles</u> | | | | | | | | | | | | | |
| Trimestrales | No | Sí | Sí ^{a/} | No | No | Sí | Sí ^{a/} | Sí | No | No | No | 5 | 6 |
| Semestrales | No | No | No | No | No | No | No | No | No | No | No | | 11 |
| Anuales | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | 11 | |

a. Para algunos proyectos de inversión básicamente.

CONCLUSIONES

1o. - Como lo analizamos en el Primer Capítulo, el Presupuesto convencional resulta ya obsoleto, por lo vago de sus aplicaciones y lo complicado que es su control.

2o. - Los sistemas de información necesarios para proporcionar estadística y datos a los centros de toma de decisiones del gobierno, tienen que ser organizados y actualizados, para que la información proporcional sea real y debidamente considerada en orden de su importancia, como ya lo vimos en el capítulo III.

3o. - Es recomendable para los responsables de las decisiones en el sector público, considerar más enfáticamente el aspecto real de los problemas a resolver, sin olvidar las repercusiones políticas que éstas decisiones puedan traer. Esta es una consideración general y comprendemos perfectamente que puedan haber excepciones en que el aspecto político sea el más importante a considerar.

4o. - Los centros de planificación que operan en el seno de la administración Pública, deben tomar conciencia de la importancia de elaborar proyectos de planificación a corto, mediano y largo plazo, y no confundir éstas condiciones, para así poder llevar

un mejor control del presupuesto.

5o. - Nuestro gobierno debe capacitar y preparar al personal correspondiente por medio de programas de estudios que incluyan la experiencia de otros países de Latinoamérica (ver - capítulo IV), para analizar los aciertos y los errores cometidos por Administraciones similares a las nuestras, tanto en la idea de desarrollar un sistema de planificación, como en la misma im plantación del presupuesto por programas.

6o. - El sistema de presupuesto por programas es una nece sidad para nuestro gobierno, pues le permitirá organizar tanto sus ingresos como sus gastos en una forma más eficiente que vaya de - a cuerdo con la política económica y social del país y de nuestro pue blo, pues nos permitirá conocer de antemano los planes u objetivos, el costo que tendrán y la fecha en que quedarán realizados o comple - tados, lo que ayudará a recuperar la confianza en nuestros goberna tes.

7o. - Recomendamos adicionar con una nueva fracción, que por su importancia, podría ser la segunda o tercera, al artículo 89 Cons titucional, ya que en la Constitución no existe ninguna disposición que faculte al Presidente de la República para formular el Presupuesto de Egresos.

Esta fracción debe establecer la facultad y obligación del Presidente de la República para formular el Presupuesto de Egresos y la obligación de enviarlo a la Cámara de Diputados para los efectos a que se refieren los artículos 65, Fracción II, 74, Fracción IV, y demás relativas, agregando que éste Presupuesto deberá ser formulado por programas, incluyendo en él las partidas de gastos de cada Secretaría, organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Asímismo reformar en general la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación del 26 de Diciembre de 1935, para utilizar a través de ella, todos los sistemas presupuestarios modernos adoptados por varios Estados, para un mejor control de su gasto público y para hacerlo más expedito y preciso, sugiriendo que el actual presupuesto por programas sea elaborado con base en éstos sistemas.

BIBLIOGRAFIA

Acosta Romero, Miguel
Teoría General del Derecho Administrativo
1a. Edición, U.N.A.M., Textos Universitarios, México, 1973.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,
55a. Edición, Editorial Porrúa, México, 1974.

De Toro y Gisbert, Miguel
Pequeño Larousse Ilustrado, 3a. Tirada, Editorial Larousse,
Buenos Aires, 1967.

Diccionario Enciclopédico Hispano - Americano,
1a. Edición, Montaner y Simón, Barcelona; W. M. Jackson Inc., New
York.

Fraga, Gabino
Síntesis del Derecho Administrativo, Panorama del Derecho Mexicano,
Instituto de Derecho Comparado, U.N.A.M., 1965.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público
La Hacienda Pública Federal, México, 1960.

La Planificación en América Latina,
(E/ CN 12/772, 2-III-1967).

Muñoz Amato, Pedro
Introducción a la Administración Pública,
1a. Edición, Fondo de Cultura Económico, México 1954.

Rodríguez Mena, Luis
Introducción al Estudio del Presupuesto por Programas,
1a. Edición, Caracas, Venezuela, 1972

Sánchez Guzmán, Francisco
Consideraciones sobre la Administración del Presupuesto Por
Programas,
Instituto Politécnico Nacional - E.S.C.A., México 1974.

Serra Rojas, Andrés
Derecho Administrativo
2a. Edición, Editorial Porrúa, México, 1961.

Tena Ramírez, Felipe
Derecho Constitucional Mexicano,
10a, Edición, Editorial Porrúa, México, 1970.

Planificación del Desarrollo. Lecturas Seleccionadas por el
Profesor Jorge Trebino (CICAP/ ENAP). Volúmenes I y II.
Secretaría de la Presidencia, México, 1974.

Título :
Un Enfoque Crítico de la Planificación en
América Latina .

Autor

R. Cibotti y O. Bardeci

Ward, Lee
Evaluación del Proceso de Implantación del Presupuesto de Programas
en América Latina, Programa de Administración para el Desarrollo,
Departamento de Desarrollo Social e Institucional,
Organización de los Estados Americanos, 1974.