

BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA DOMINICANA
Departamento de Estudios Económicos

CURSO DE CONTABILIDAD SOCIAL

II

PLANIFICACION Y PRESUPUESTO GUBERNAMENTAL

F
RD
2780

El proceso de planificación y el presupuesto gubernamental

I. GENERALIDADES

En los últimos años, los gobiernos de los países poco desarrollados han reconocido la importancia del presupuesto gubernamental. En la mayoría de ellos, el presupuesto ha desempeñado un papel puramente pasivo y las presiones sociales y políticas que se descargan sobre él han definido a la postre su estructura. Los gobiernos han ido realizando un proceso de percepción de los problemas señalados anteriormente. En efecto, a medida que la intervención del Estado se fue haciendo necesaria para afrontar fluctuaciones económicas que derivaban del exterior, fue considerándose que el presupuesto fiscal podría ser utilizado como una eficaz herramienta de compensación frente a esas alteraciones. Por otra parte, en tanto que las presiones de los grupos sociales por aumentar su participación en el ingreso nacional se fue haciendo ostensible, penetró la idea de que el presupuesto fiscal podría ser también un instrumento útil para lograr una mejor distribución del ingreso. Por último, estimando los países atrasados que no es posible alcanzar una estabilidad económica duradera y una distribución más igualitaria del ingreso sin un adecuado crecimiento de la producción, se fortaleció en la mente de los gobernantes el concepto de que el presupuesto gubernamental puede llegar a ser una herramienta para acelerar el desarrollo económico.

Los aspectos anteriores han contribuido a la reformulación de los principios básicos del presupuesto y han enriquecido sus técnicas. La experiencia recogida en los ensayos realizados por los gobiernos a lo largo de los últimos treinta años, en los que el mundo ha presenciado depresiones económicas, conflictos bélicos, movimientos de masas que buscan un mejor nivel de vida, la reconstrucción de zonas devastadas, la incorporación de nuevas regiones a la explotación económica, y demás factores que han abogado por una más inteligente acción gubernamental dentro de la economía, se ha incorporado en la teoría y práctica del presupuesto. Tal vez una de las contribuciones más sobresalientes que cabría mencionar sería la de la interdependencia del presupuesto y su uso múltiple. En efecto, ya no se concibe el presupuesto como un mecanismo de gobierno aislado y ajeno al funcionamiento de la economía, de la sociedad y la vida de una nación. Tampoco se considera como un instrumento puramente administrativo y contable. Hoy es mucho más que eso: es una herramienta política, en cuanto expresa en transacciones concretas y resultados propuestos, decisiones gubernamentales, y contribuye a través del ejercicio del poder a ejecutarlas; es un instrumento de planificación en cuanto tiene metas que cumplir con determinados medios; y es un instrumento de administración en cuanto debe realizar acciones específicas para coordinar, ejecutar y controlar los planes y programas.

BANCO CENTRAL DE LA REP. DOM.
BIBLIOTECA
20108
16/07/2012
Don

II. LOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN Y DE PRESUPUESTOS

La planificación es ahora el antecedente básico que informa la preparación y ejecución de los presupuestos modernos. Conviene referirse a algunos conceptos básicos acerca de los procesos de planificación, a fin de ubicar con mayor precisión el papel que desempeña el presupuesto dentro de ellos.

1. EL CONCEPTO DE PLANIFICACIÓN

La idea central de la planificación es la de racionalidad. Este principio supone que, dada la multitud de posibilidades de acción de los hombres, del gobierno, de las empresas y de las familias, es necesario elegir "racionalmente" qué alternativas son mejores para la realización de los valores finales que sustenten dichos hombres, familias, gobiernos o empresas. Planificar implica, entonces, reducir el número de alternativas que se presentan a la acción a unas pocas, compatibles con los medios disponibles. La planificación cierra el paso al ensayo de cualquier conducta futura; elige una determinada y descarta otras. Señala inteligentemente lo que debe hacerse en el futuro y lo que no debe hacerse. De acuerdo con el enfoque anterior, se ha definido la programación como la selección cuidadosa de fines y medios apropiados para alcanzarlos.

Si se observa el proceso de programación, se percibe que, en este sentido, ella queda definida por las acciones de "coordinar", "prever", "anticiparse al futuro", "determinar una conducta a seguir", etc. Planificar es, en consecuencia, un proceso en virtud del cual la "actitud racional" que ya se ha adoptado, se transforma en actividad: se coordinan objetivos, se prevén hechos, se proyectan tendencias. Desde el punto de vista del trabajo a realizar, programar es una disciplina intelectual de ordenamiento racional de recursos escasos tras objetivos precisos; implica, además del diagnóstico, la tarea de pronosticar el futuro. Es un proceso de asimilación y sustanciación de un enorme caudal de informaciones que permitan apreciar todos los cauces posibles de acción, y el lento y enjundioso proceso de selección de alternativas, luego de una evaluación científica de las ventajas e inconvenientes de cada una de ellas.

Si se atiende al resultado de la programación, planificar es la actividad de hacer planes de acción para el futuro. Es la fijación concreta de metas a la conducta dentro de un plazo determinado, y la asignación precisa de medios en función de aquellos objetivos. Planificar implica, en consecuencia, dar forma orgánica a un conjunto de decisiones, integradas y compatibles entre sí, que guiarán la actividad de una empresa, de un gobierno o de una familia. Programar es hacer planes, programas y proyectos, es fijar metas cuantitativas a la actividad, destinar los recursos humanos y materiales necesarios, definir los métodos de trabajo a emplear, fijar la cantidad y calidad de los resultados, y determinar la localización espacial de las obras y actividades.

De acuerdo con lo expresado anteriormente, programar significa valerse de un método racional para fijar metas a alcanzar, en función de los recursos disponibles. Significa la adopción de normas o decisiones previas a la acción, en sustitución de una conducta de improvisación frente a los acontecimientos que se suscitan.

Sin embargo, no todos los autores coinciden en estimar que la programación termina con la formulación de planes. Existe un grupo de especialistas

que sostiene la tesis de que la planificación tiene lugar solamente cuando hay "acción planificada". Para ellos la planificación comienza en el momento de la puesta en marcha de los planes, es decir, cuando se comienza a traducir en hechos la acción delineada para alcanzar los objetivos prefijados. Para ellos, programar es "actuar" racionalmente en función de ciertos objetivos. En verdad, la mera formulación de planes, programas y proyectos no tendría sentido si no se tradujera en acción, dando lugar a las transformaciones establecidas en las metas y propósitos. La formulación del plan es indispensable para lograr una conducta racional; una conducta desprovista de planes, a su vez, carecerá de sentido. Por ello, la idea de formular planes debe ser sustentada por la ejecución y formar un todo indivisible con ella.

2. PRINCIPIOS DE LA PLANIFICACIÓN

La programación, cualquiera que sea el campo en que se la aplique, se inspira en ciertos conceptos fundamentales de validez general. Estas ideas han sido agrupadas y definidas en forma de principios básicos de la programación. A fin de completar las explicaciones anteriores, conviene estudiar estos principios y precisar sus alcances y validez. Los principios básicos de la programación son los de racionalidad, de previsión, de universalidad, de unidad, de continuidad y de inherencia.

El primer principio es el de racionalidad. La programación se basa en la idea primera de seleccionar alternativas de acción en forma inteligente. La variedad de posibilidades de actuar debe ser sopesada en sus ventajas e inconvenientes y reducida, a través del conocimiento científico y del razonamiento sistemático, a una conducta final coherente que permita el aprovechamiento máximo de los recursos. La programación viene, en consecuencia, a ser una expresión de la aplicación del criterio "económico" a la conducta de un Estado, o de una empresa o de una persona, y al mismo tiempo del criterio "administrativo" al disponer las modalidades en virtud de las cuales se pondrán en movimiento dichos recursos.

El segundo principio es el de previsión. La programación es "previsión" del futuro. Los programas y planes tienen por objeto guiar la conducta hacia adelante. En función de este principio, se fijan plazos definidos para la ejecución de las acciones que se planifican. Los gobiernos han preferido planificar para plazos de uno, dos, cuatro, cinco o diez años. La fijación de los límites de tiempo dependerá, naturalmente, de la clase de actividades, de los recursos disponibles, de las posibilidades de control y de los objetivos perseguidos. La previsión surge del análisis y diagnóstico del pasado y del presente y de la proyección de las tendencias observadas.

El tercer principio es el de la universalidad. En virtud de este principio, la programación debe abarcar las diferentes fases o etapas del proceso económico, social y administrativo y prever las consecuencias que producirá su aplicación. Como la sociedad y la economía se desenvuelven en una mutua y constante interacción, la programación parcial frustra la posibilidad de dar coherencia a la conducta del Estado o de las empresas. Desde luego, la actividad del Estado debe programarse en todos los sectores y niveles de la administración a fin de dar consistencia y armonía a la gestión gubernativa, y abarcar toda la economía. La programación no es patrimonio exclusivo de los organismos superiores del gobierno; por el contrario, toda la rama ejecutiva

del Estado debe planificar en los niveles correspondientes. Para lograr el equilibrio en la programación pública, los Estados formulan programas globales de acción y abarcan también al sector privado.

El cuarto principio es el de la unidad. Como consecuencia del principio anterior, se desprende la necesidad de que los planes tengan unidad, es decir, que estén integrados entre sí y formen un solo todo orgánico y compatible. El principio de la unidad está estrechamente ligado al concepto de coordinación. Ella debe surgir como efecto de la debida integración de los programas sectoriales en el programa global y dar como consecuencia un proceso de ejecución que impida el malgasto de recursos en acciones duplicadas o no debidamente ajustadas. Por ejemplo, al formular un programa de industrialización, es indispensable concebir simultáneamente un programa educacional destinado a proveer a las industrias nuevas de técnicos y personal calificado. Observar el principio de unidad significa eliminar el peligro de la aparición de estrangulamientos en la economía.

El quinto principio es el de continuidad. La programación no tiene fin en el tiempo; en efecto, mientras subsistan las empresas, el Estado y las familias, se deberán hacer cosas; por ello pueden variar los objetivos de los planes, el énfasis de la acción, los plazos fijados, pero la necesidad de obtener el máximo rendimiento de los recursos no desaparecerá. La programación es, en consecuencia, un proceso de duración ilimitada. Cumplido el plan, se formula el siguiente, o bien, como hacen algunos países todos los años, se revisa el plan y se le agrega un año más, manteniendo así la secuencia de la acción. La falta de continuidad en los programas va contra la idea misma de la planificación: el abandono de ciertas metas implica malgastar los recursos que se estaban empleando y atentar contra la eficiencia en su utilización, y producir despilfarro.

El sexto principio es el de inherencia. La programación es necesaria en cualquier organización humana; es inherente a la administración. El Estado o la empresa privada deben planificar la forma de alcanzar sus objetivos. La administración del Estado, como la administración de una empresa, no se hacen independientemente de ciertas metas mediatas o inmediatas. Una administración sin propósitos preconcebidos es una máquina guiada por la rutina, por la costumbre o por normas rígidas que anulan la discrecionalidad de los directivos. En consecuencia, un Estado que no planifica no puede ser eficiente, ni estar habilitado para responder a las principales cuestiones que plantea la mutación social. Cada Estado planifica según sus criterios dominantes: puede hacerlo en forma democrática o por la fuerza, pero de todas maneras, si desea ser efectivo, debe programar técnicamente su actividad. La empresa privada también necesita planificar, pues de la utilización eficiente de sus recursos depende su margen de utilidad y sus posibilidades de prosperidad y supervivencia.

Como se colige de lo expuesto, la programación requiere de la concurrencia de todos los principios esbozados, que, en conjunto, dan fisonomía al proceso de programación.

3. EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN

Los principios de la programación adquieren su validez real en el "proceso" de programar. Tanto la política como la programación y el presupuesto se gestan

en procesos. La primera, a través del sistema político, genera las decisiones gubernativas; opinión pública, partidos políticos, parlamento y ejecutivos son los principales mecanismos a través de los cuales se van produciendo las decisiones. La programación se gesta dentro del ejecutivo a través de las etapas de formulación de programas; de su discusión y aprobación, de su ejecución y de su evaluación y control.

Conforme lo visto, la programación se efectúa dentro de un proceso que abarca las siguientes etapas principales: a) Formulación; b) Discusión y aprobación; c) Ejecución, y d) Control y evaluación de los resultados.

Cada uno de estos períodos requiere de la aplicación de técnicas y procedimientos especiales por parte de los funcionarios ejecutivos y de los expertos. En cada una de estas fases intervienen también distintos organismos asesores y autoridades ejecutivas.

a) *Formulación.* Para la formulación de un programa se requiere el empleo de técnicas adecuadas de programación. Para cada tipo de programa existe una técnica determinada, pero en general puede decirse que cada una de ellas se inspira en una metodología casi común, variando solamente el contenido de las materias. Por cierto que cada tipo de programa requiere también expertos diferentes.

La formulación se inicia con el diagnóstico de la realidad que quedará comprendida dentro de la órbita del programa. Para este efecto, se reúnen informaciones estadísticas, agrupadas en forma conveniente, y se hacen observaciones directas. Los antecedentes permiten formarse una idea acerca de los principales problemas y ubicar sus causas. Hecho el diagnóstico, se efectúa una proyección de las tendencias observadas en el curso del tiempo. La prognosis tiene por objeto visualizar lo que ocurrirá en el futuro si no se alteran las tendencias. Hecho lo anterior, el programador, conforme a las líneas generales establecidas en la política sobre la materia, formula metas concretas de acción a fin de posibilitar el cumplimiento de los propósitos establecidos. Finalmente, se calcula, aplicando coeficiente de rendimiento, el volumen de recursos que serán necesarios para alcanzar las metas fijadas. En un proceso de aproximaciones sucesivas se van evaluando las alternativas y buscando la combinación óptima de los recursos, con el objeto de maximizar su uso y aumentar el margen de cumplimiento de las metas.

El programa se compone, entonces, de un diagnóstico, de las proyecciones y fijación de metas, y de la asignación de recursos. Todas estas partes del programa se exponen en el documento programático, el cual es sometido a discusión y aprobación por las autoridades.

b) *Discusión y aprobación.* Para tener posibilidades de éxito, todo programa debe contar con la aprobación del gobierno, la anuencia de la opinión pública y el interés de los diversos sectores sociales comprometidos. Por esta razón, una vez formulado el programa por los técnicos, procede iniciar una discusión intensiva que tenga por objeto resguardar las conveniencias de los principales sectores. Para este efecto, en muchos países existen consejos nacionales de Economía en los cuales están representados los productores y los trabajadores; en estos consejos los dirigentes de los sindicatos y de los gremios de empleados pueden hacer escuchar sus opiniones. Otro sistema consiste en convocar a audiencias públicas en los comités del Congreso cuando se discute el presupuesto; esto ocurre, por ejemplo, en Estados Unidos, donde el gobierno

prepara un presupuesto por programas y es discutido, junto con el Informe Económico del Presidente, en diversos comités del Congreso; hasta allí llegan los representantes de la agricultura, del comercio y del trabajo, y exponen sus puntos de vista frente a los programas gubernativos. Un tercer sistema es el aplicado por Puerto Rico. Allí existe la "vista pública", que es una audiencia en la que los planificadores exponen al público los planes y solicitan sugerencias y observaciones para mejorarlos. En la Unión Soviética y en general en los países socialistas el plan se discute antes de su sanción final por los trabajadores de las fábricas, granjas, minas, y demás unidades de la producción.

La aprobación definitiva de los planes y programas se realiza, en los países en que existe el sistema de presupuesto por programas, al promulgarse la ley de presupuestos. En otros países, los planes son sometidos íntegramente a la consideración del Congreso y aprobados como ley. Finalmente, hay casos en que el Ejecutivo ordena el cumplimiento de un programa dictando un decreto supremo.

En todo caso, parece conveniente buscar en el trámite de discusión y aprobación un sistema que, junto con resguardar los deseos de la opinión pública y de los grupos sociales, sea lo suficientemente flexible y racional como para impedir que en la discusión se introduzcan modificaciones que a la postre desarticulen el proyecto o programa y dificulten su aplicación.

c) *Ejecución.* Aprobados los programas, corresponde a los organismos ejecutivos llevarlos a la realidad. Para este efecto, la administración pública es la encargada de tomar las medidas necesarias para el cumplimiento de las metas del programa. Para ejecutar las acciones programadas será indispensable contar con las organizaciones y con una dirección adecuada. Las organizaciones deberán estar estructuradas de manera conveniente: existir una división del trabajo racional, estar bien definidas las líneas de autoridad y asesoría, tener precisadas las funciones del personal, hecha la descripción de puestos, sistematizados los procedimientos y métodos, instaladas convenientemente las oficinas. Para el funcionamiento eficiente de las organizaciones es indispensable contar con una dirección acertada; los directores y supervisores deben tener una orientación definida, conocer a fondo el sentido y alcances del programa, tener capacidad para tomar oportunamente las decisiones, tener una conducta directiva, unitaria, etc. Los directores de programas, convenientemente respaldados por los supervisores, deben movilizar la organización hacia la consecución de las metas del programa. Esto significa que todos los esfuerzos del elemento humano de la organización y todos los recursos materiales y equipos, deben ser coordinados eficientemente a fin de que, evitando desperdicios de tiempo, materiales y trabajo, se obtenga el rendimiento máximo.¹

Cuando el sistema ejecutivo del gobierno alcanza un grado de eficiencia aceptable, podrán alcanzarse las metas e incluso superarse, dentro de un proceso de emulación entre los organismos. La ejecución eficiente de programas es, fundamentalmente, una tarea de buena administración.

d) *Control y evaluación.* A medida que se van ejecutando los actos incluidos en el programa, es preciso controlar sus resultados. En forma periódica se deberán obtener informaciones relativas a la forma como se van cumpliendo

las metas del programa de trabajo. Para este efecto, se deben producir estadísticas que muestren con claridad los resultados obtenidos. El gobierno, por ejemplo, debe saber cuántas casas se han construido, cuántos kilómetros de caminos se han pavimentado, cuántos enfermos han sido atendidos en los hospitales, cuántos niños asisten a las escuelas, cuántos productos han generado las empresas del Estado. Debe establecerse una corriente continua de información estadística desde las bases de la administración hacia los niveles superiores, a fin de permitir a los planificadores y directores una visión oportuna de lo que está aconteciendo. Ha de crearse un sistema de informes periódicos con miras a mostrar lo que cada organismo está haciendo e identificar los problemas que se le van presentando.

El oportuno conocimiento de lo que acontece sirve para rectificar errores en forma diligente y para reorientar actividades antes de producir malgasto de recursos. Para este efecto, debe hacerse una labor permanente de evaluación de los resultados que se van obteniendo. El examen periódico y objetivo de lo que se hace permite a los gobiernos cambiar rumbos a tiempo, reconocer sus errores y evitar despilfarros de recursos en actividades que a la postre no serán fructíferas, por alteraciones en las condiciones no previstas en la programación.

/ 4. LOS PLANES DE DESARROLLO Y LOS PRESUPUESTOS GUBERNAMENTALES

El proceso de programación conduce a la generación de los programas. Un programa puede ser distinto según las materias de que trata, pero en general existen ciertas características comunes a todo programa y que pueden ser estudiadas por separado.

a) *Contenido de los planes y programas*

En todo programa es posible distinguir capítulos o partes diferentes. Un documento que contenga un programa debe ser presentado conforme al desarrollo lógico de las materias. Las partes que componen un programa pueden ser divididas de la siguiente manera: 1. Presentación; 2. Diagnóstico; 3. Pronóstico; 4. Fijación de metas y asignación de recursos; y 5. Ejecución del programa.

Todo documento programático debe contener, en primer término, una descripción breve acerca de los propósitos del plan y su fundamentación general. En esta parte, se procura demostrar la necesidad que se tuvo en vista para entrar a programar. Sirve de introducción a la discusión del programa mismo y permite ubicar al interesado en la materia.

El capítulo relativo al diagnóstico tiene por objeto explicar el análisis que se ha hecho de la realidad sobre la cual se planifica. Esta parte examina los antecedentes reunidos tratando de identificar los problemas más importantes. Los antecedentes son principalmente de tipo cuantitativo y consisten en series estadísticas que cubren períodos prudenciales. Estos datos son sistematizados en forma de cuentas consistentes y se analizan en seguida a la luz de los modelos o metodologías establecidos, procurando relacionarlos entre sí. También en un programa particular se deben considerar aspectos generales que afectan a la comunidad, como los problemas sociales, políticos,

económicos, demográficos y geográficos que condicionan en gran medida las posibilidades del programa. La evolución histórica del país y sus características también deben ser consideradas, así como las relaciones internacionales del país, sobre todo en sus matices del comercio exterior. Todo este bagaje de información debe ser presentado en forma sistemática en el programa; viene a ser la fundamentación básica del mismo.

Una vez presentado el diagnóstico, el documento programático debe comenzar a exponer las distintas proyecciones, que se hacen estimando el comportamiento futuro de ciertas tendencias observadas en el diagnóstico. Tienen por finalidad mostrar lo que acontecerá en el futuro, si se mantienen vigentes las tendencias. En esta parte, debe explicarse, además, la metodología de las proyecciones, los supuestos en que se basan los métodos estadísticos empleados para las extrapolaciones, etcétera.

En las partes anteriores ya se han mostrado los antecedentes necesarios para comprender las finalidades generales del programa. Por esto, en la parte sobre objetivos corresponde establecer las metas concretas del programa. La prognosis ya demostró lo que acontecería en el futuro si las tendencias observadas se mantienen vigentes. Si estas tendencias son desfavorables desde el punto de vista de los propósitos generales fijados en la política del gobierno, el programa establece los cambios que se desea producir en el futuro y con este fin establece metas a la acción. En el documento programático deben mostrarse las metas en forma clara y completa, haciendo ver sus compatibilidades y su estructura jerárquica. En lo posible dichas metas deben ser fijadas en términos cuantitativos, de manera de reducir al máximo los enunciados de propósitos de carácter genérico. La fijación de metas forma el cuadro del programa mismo. No obstante, es preciso señalar que en todo programa habrá metas finales y metas intermedias. En esta parte figurarán las metas finales, quedando la especificación de las metas intermedias incorporada en el estudio de los medios establecidos para lograr los fines. Además, debe hacerse una exposición de los volúmenes de recursos que se movilizarán para cumplir el programa. Se fijará la cantidad de materiales necesaria, el número de horas-hombre, la cantidad de mano de obra, equipos, etc. Esta parte, que es fundamentalmente de especificación de recursos, debe contener los detalles acerca de cada material que se empleará y su respectiva evaluación de costos. También debe figurar aquí la especificación de financiamiento que se necesita y las fuentes de donde se obtendrá.

El programa debe contener, finalmente, una discusión acerca de los problemas a que dará lugar la puesta en marcha del programa. Al respecto, deberán abordarse las materias de organización y administración que serán claves para la ejecución del programa. Deben fijarse pautas acerca de la estructuración de los organismos que conducirán el programa, de los procedimientos que se consideren más apropiados para administrar el programa, los requisitos de establecimiento, el régimen del personal, los sistemas de remuneraciones, los mecanismos de control de resultados, etc. El programa debe contener, en suma, un planteamiento completo acerca de la forma como se llevará a la práctica. Estos aspectos son de importancia para los administradores de los programas, ya que ellos muchas veces no están en condiciones de interpretar fielmente las necesidades organizativas de un programa, por no conocer a fondo las técnicas que le han dado origen, y no son capaces de introducir los cambios en sus oficinas que son indispensables para el funcionamiento expedito del programa.

b) Planes de desarrollo globales y sectoriales. Proyectos

La aplicación del proceso de programación en materias económicas da lugar a la formulación de "programas de desarrollo económico". Un programa de esta clase admite diversos enfoques y orientaciones. Pero, en general, siguiendo los criterios establecidos en diversos estudios de la CEPAL² puede afirmarse que "un programa de desarrollo no es un mero agregado de proyectos individuales para desarrollar tales o cuales industrias o ramas de la actividad económica. Cada uno de estos proyectos, considerado en forma aislada, puede ser técnicamente correcto, pero eso no significa por sí solo que su conjunto constituya un buen programa. En consecuencia, un programa tiene que ser completo y considerar todas las inversiones que requiere el desarrollo económico de un país en un período razonable de tiempo".

El programa de desarrollo económico ha sido definido en estudios de la CEPAL como "un acto de orden", en el cual se establece una clara y razonable relación entre los medios o recursos de que dispone y las necesidades de desarrollo económico y su escala de relaciones y las distintas formas en que ha de operarse con esos medios para satisfacerlas.³

Los programas de desarrollo pueden ser de diversas clases según el ámbito de la realidad económica que abarquen y según el área geográfica en que se apliquen.⁴ En efecto, existen programas de desarrollo económico global y programas sectoriales expresados en proyectos de inversión.

Los programas globales comprenden el análisis y la fijación de metas para toda la economía del país. Para hacer dichos análisis y las proyecciones se emplean instrumentos de medición de carácter macroeconómico, como cuentas nacionales, matrices de insumo-producto, cuentas de fuentes y usos, etc. Estos antecedentes se estudian a la luz de las técnicas llamadas de programación global,⁵ en virtud de las cuales se formulan los planes de carácter global. Un programa global fija una serie de objetivos a la economía de un país; un nivel de ingresos por habitante por alcanzar, una tasa de inversiones, un nivel de consumo, etc. El programa global contiene dichas metas y las hace compatibles entre sí y con el volumen de recursos disponibles.

Los programas sectoriales se refieren a actividades particulares, tales como la agricultura, los transportes, la vivienda, la minería y la industria. Por lo general, la programación sectorial tiene por finalidad romper estrangulamientos producidos en algunas actividades económicas; frente al atraso agrícola se formula un programa de desarrollo agrícola, con el objetivo de aumentar esta producción; ante un retraso en el sistema de transportes se formula un programa de desarrollo de los transportes, etc. El diagnóstico que se hace para la programación sectorial, es, por lo dicho, distinto de aquel que se practica en el caso de la programación global: persigue encontrar "los cuellos de botella" que se han generado en la economía. Las metas que contiene un programa sectorial tienden, precisamente, a eliminar dichos estrangulamientos.⁶

² CEPAL, *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico*, p. 8, México, 1952.

³ CEPAL, *ibid.*

⁴ Véase Seymour Harris, *Planeación económica*, Fondo de Cultura Económica, México, 1952.

⁵ Véase CEPAL, *Introducción a la técnica de la programación*, op. cit.

⁶ Jorge Ahumada, *Curso de teoría y técnica de la programación del desarrollo económico* (mimeografiado), 1957.

La preparación de proyectos es la fase final de la formulación de programas de desarrollo económico y el elemento de enlace con el proceso de ejecución de los programas. Se ha definido el proyecto de inversión como un conjunto de antecedentes que permite estimar las ventajas y desventajas económicas que tiene asignar recursos de un país para la producción de determinados bienes y servicios.⁷ Los programas de desarrollo fijan los volúmenes de inversión y su orientación, y estas metas luego deben transformarse en proyectos de inversión, en los que se asignan los recursos productivos concretamente en obras físicas. Tanto en la fase de programación, como de elaboración de proyectos, y en la ejecución práctica, el presupuesto constituye una herramienta de primera utilidad, como se verá más adelante.

c) Los instrumentos globales de la programación

Para formular y ejecutar programas, existen diversas técnicas de programación. El desarrollo experimentado por estas técnicas ha permitido llegar a construir verdaderos "instrumentos" de programación, sin los cuales no es posible crear un programa coherente. En el campo en que más se han perfeccionado estos instrumentos es en el económico; pero, sin duda, queda aún un gran trecho que cubrir para llegar a tener "instrumentos de precisión". Todos los sistemas de programación trabajan con magnitudes aproximadas, que fundamentalmente reflejan tendencias, siendo por tanto el cálculo de probabilidades la nota dominante en la programación.

Para dar contenido a los instrumentos de programación convergen diversas disciplinas científicas. En materias económicas, por ejemplo, se requiere el concurso de la teoría económica, de la econometría, del álgebra y el cálculo, de la contabilidad, de la tecnología, de la sociología, de la ciencia política, etc. Las técnicas de programación del desarrollo económico son esencialmente de síntesis: en ellas se funde una gran cantidad de conocimientos aportados por casi todas las ciencias.

Los instrumentos de programación tienden a facilitar la formulación, la ejecución o la evaluación de programas. Todos ellos prestan utilidad a cada una de estas fases, pero se emplean con mayor énfasis en unas que en otras, tal como se hará notar en cada caso.

Los principales instrumentos de la programación del desarrollo económico son: los modelos econométricos, los sistemas de contabilidad nacional y los presupuestos nacionales.

El orden establecido tiene cierta validez para el proceso lógico que debe seguirse en la formulación de programas. Los modelos teóricos permiten formar el esquema de clasificación de los sistemas de contabilidad nacional y por otra parte se nutren de la información aportada por dichos sistemas, y las proyecciones que, conforme a la mecánica del modelo teórico se haga de las cuentas sociales, da origen a los presupuestos nacionales.

Estos modelos entregan instrumentos adecuados de planificación y política económica. Toda política económica procura conseguir, simultáneamente, varios fines: aumentar la tasa de inversiones, equilibrar la balanza de pagos, financiar el presupuesto. Para alcanzarlo, el gobierno cuenta con ciertos medios, como obras públicas, devaluación de la moneda nacional, la tributación, etc. Pero estos medios pueden producir, además del efecto directo es-

perado, efectos indirectos o subsidiarios que no sean contradictorios con los fines propuestos. Por ejemplo, uno de los fines de la política económica podrá ser detener el alza de los precios, para lo cual se pueden restringir los créditos, pero esta restricción puede producir disminuciones en la actividad interna y bajar la producción, con lo que podría frustrar otros fines de la política económica. Así pues, el énfasis colocado en ciertos objetivos debe compatibilizarse debidamente, para evitar tener que tomar medidas a continuación en otros frentes para contrarrestar efectos indirectos no previstos. Para corregir estos defectos se han ideado métodos que tienen en cuenta el aspecto de "simultaneidad" en las metas y medios. Se debe considerar, entonces, el conjunto de todos los medios y determinar la manipulación de ellos de un modo tal que produzcan la combinación adecuada de todos los efectos. Por ejemplo, los "modelos de decisión"⁸ tratan de relacionar los fines y los medios en un solo juego de ecuaciones simultáneas. Para la construcción del modelo se toman ciertas variables, unas relativas a los fines (aumento del ingreso por habitante, ocupación plena, etc.), otras relativas a los medios (tasa de tributación, tasa de intercambio, nivel de salarios, etc.); y otras que describen la economía (los precios, el ingreso nominal, etc.). En seguida se fijan las "relaciones" que existen entre las variables; las relaciones pueden ser de definición (expresan identidades como la que existe entre ambos lados de las cuentas nacionales); relaciones técnicas (coeficientes de insumo-producto), y de comportamiento (curvas de demanda y oferta, ahorro e inversión, etc.).

Por lo general, los medios son determinados por los fines establecidos y esta simultaneidad trata de lograrse con el desarrollo del modelo o decisión. Los modelos de desarrollo se nutren de la información proporcionada por los sistemas de contabilidad económica.

Los sistemas de contabilidad económica y los presupuestos gubernamentales correspondientes constituyen la estructura conforme a la cual se organiza la información estadística a fin de hacer el análisis del pasado y proyectar el futuro. Para que estos "esquemas de información" cumplan un objetivo de fondo, y no se queden sólo en una presentación formal y ordenada de datos, es preciso utilizar las "técnicas sustantivas de programación".

La técnica de programación global del desarrollo permite fijar, a través de sus parámetros y variables, un orden de magnitudes del sistema económico que sirve de marco de orientación para formular las políticas de desarrollo de corto plazo. El presupuesto gubernamental moderno se formula ahora como parte integrante de sistemas contables nacionales, aplicando las técnicas de programación presupuestaria.

Cabe recordar que la programación del desarrollo económico a través de sus etapas de diagnóstico y proyecciones, fija el marco de referencia fundamental para la programación presupuestaria, y a través de la utilización de los modelos de programación determina el nivel de los gastos del sector público y los requisitos de su financiamiento interno y externo. Además determina la orientación fundamental del gasto público dentro de cada función y precisa el énfasis que debe darse a cada uno de los programas del presupuesto gubernamental. Como se ve, entonces, por un lado, la programación general fija el volumen del gasto público, y por otro, señala los criterios para su distribución por funciones. La programación presupuestaria es una técnica auxiliar que proporciona instrumentos para fijar, en el corto plazo, las actividades

⁸ Véase Jan Tinbergen, *On the Theory of Economic Policy*, North Holland Publishing C., Amsterdam, 1952, y *Econometrics*, The Bladsington C., 1951.

concretas que deberán ejecutarse por parte del gobierno para lograr el cumplimiento de las metas de largo plazo fijadas por la programación global. La técnica de la programación global, en suma, sirve para determinar el nivel del gasto público necesario para el cumplimiento de las metas del programa de desarrollo económico. En sus distintas fases, esta técnica va estableciendo el volumen del gasto público deseable, el volumen de demanda final que debe hacer el gobierno y la magnitud de las fuentes y usos de fondos que deben aportarse al proceso de inversión.

La técnica de la programación global fija en primer término el volumen de la demanda de la economía para un período determinado y su composición respectiva. Simplificando, se acostumbra a presentar los componentes de la demanda nacional a través de las siguientes relaciones:

$$\begin{aligned} PTB_1 &= Cp_1 + Ip_1 + G_1 + D_1 + X_1 - M_1 \\ PTB_1 &= a(K_0 + I_1) \\ D_1 &= d(K_0 + I_1) \\ G_1 &= \alpha PTB_1 \\ C_1 &= c PTB_1 \end{aligned}$$

De acuerdo con las ecuaciones anteriores, se obtienen las siguientes relaciones: el producto sectorial bruto del año 1 (PTB_1) es igual a la suma algebraica del consumo privado (Cp_1), de la inversión neta privada (Ip_1), de los gastos del gobierno (G_1), de la depreciación (D_1), de las exportaciones (X_1) y de las importaciones (M_1). La segunda ecuación muestra que el producto es igual al capital del año anterior (K_0) más la inversión neta (I_1), todo multiplicado por la productividad del capital (a). La tercera, que la depreciación (D_1) es igual al capital total ($K_0 + I_1$), multiplicado por la tasa de depreciación (d). La cuarta muestra que los gastos del gobierno (G_1) son iguales a una tasa de participación (α) dentro del producto territorial bruto. Igualmente, el consumo privado sería igual a una tasa de participación (c) dentro del producto territorial bruto.

Las relaciones anteriores sirven para proyectar la demanda final y sus componentes, siendo distintos los criterios que se utilizan para proyectar cada una de las variables. Se basan en el análisis de las posibilidades de la producción y su crecimiento determinados en el diagnóstico y en la prognosis, en el estudio de las perspectivas del mercado internacional para las exportaciones, en la capacidad de endeudamiento externo, y en la necesidad de mantener un cierto nivel de consumo por persona. Existen distintas fases de programación: en una primera etapa, se determina el volumen de la demanda final de la economía a través del modelo. Para estos efectos, su estructura se presenta en forma de presupuesto económico nacional, en la forma vista anteriormente. En seguida, corresponde determinar el origen sectorial de la demanda final, es decir, qué parte de aquella demanda deberá satisfacer cada sector. Para los efectos anteriores, se utilizan los "coeficientes de elasticidad-ingreso de la demanda". Una vez conocidas las ventas que cada sector hará a la demanda final para cumplir las metas respectivas, es necesario establecer la cantidad de producción que deberá generar cada sector. Este volumen de producción deberá crecer más allá de lo necesario para satisfacer la demanda final, puesto que no hay que olvidar que cada sector debe abastecer también las necesidades derivadas de la demanda intermedia. El volumen de producción bruta de cada sector se calcula aplicando los "coeficientes de requisitos

directos e indirectos por unidad de demanda final". Una vez determinado el valor bruto de la producción proveniente de cada sector, las ventas que cada uno tiene que hacer a los otros sectores se calculan aplicando los "coeficientes de insumo-producto". La aplicación de las técnicas anteriores da lugar a otro instrumento: el presupuesto de producción y disponibilidades de bienes y servicios.

Los pasos anteriores tienen por objeto hacer compatibles las metas entre sí y establecer las relaciones tecnológicas intersectoriales. Procede en seguida fijar en cuánto deberá crecer la capacidad instalada de cada sector en el año siguiente y de la relación producto-capital. Se determina por este camino el volumen de las inversiones necesarias y su composición por sectores se expresa en un presupuesto de inversiones nacionales.

Una vez conocido el volumen de inversiones, se requiere el estudio de su financiamiento y la especificación de los instrumentos de captación de los ahorros necesarios. Para lo anterior, se formula el presupuesto de fuentes y usos de fondos de inversión.

Calculada la tasa de incremento de la capacidad de producción instalada, y el volumen de inversiones necesarias, es preciso establecer las necesidades de mano de obra y la cantidad de insumos difundidos que requerirá el cumplimiento de las metas. También se elaborarán, entonces, presupuestos de mano de obra y presupuestos de insumos difundidos.

d) Los presupuestos económicos nacionales

Todas las fases de la programación global vistas anteriormente, van permitiendo en aproximaciones sucesivas la cuantificación de las distintas transacciones económicas que será preciso hacer para cumplir las metas del plan. Estas transacciones se sistematizan y compatibilizan a través de los métodos de la contabilidad social por partida doble y sus proyecciones, como vimos, dan origen a los presupuestos económicos, tal como se explicó anteriormente. En los presupuestos económicos nacionales, aparecen las transacciones proyectadas para cada una de las unidades económicas —empresas, personas, exterior y gobierno—, así como de cada uno de los sectores —agricultura, minería, industria, transportes y demás actividades económicas.

De conformidad con la técnica de programación expuesta anteriormente, los instrumentos presupuestarios que se pueden elaborar para expresarla, son los siguientes:

- Presupuesto económico nacional.
- Presupuesto de producción y disponibilidades de bienes y servicios.
- Presupuesto de inversiones nacionales.
- Presupuesto de fuentes y usos de fondos de inversión.
- Presupuesto de mano de obra.
- Presupuesto de insumos difundidos.

El presupuesto económico nacional constituye la proyección de la demanda total de la economía, presentada conforme a la técnica de la contabilidad social y dividida por unidades económicas. De esta manera, habrá una cuenta o presupuesto de las empresas, de las personas, del exterior, del gobierno y de capital. El presupuesto resumen muestra, en un alto nivel de consolidación, el valor de la producción a través del concepto de producto nacional bruto a

precios de mercado, en el lado de los gastos y de ingreso nacional bruto, en el lado de los ingresos.

El presupuesto de producción y disponibilidad de bienes y servicios equivale a una proyección de la matriz de relaciones interindustriales. En cada sector de la producción y en cada línea, muestra cómo se distribuyen las ventas de la producción de cada sector.⁹

El presupuesto de inversiones muestra las inversiones nacionales por origen y destino sectorial; las columnas representan los gastos de inversión en que debe incurrir cada sector para llegar a producir las cantidades proyectadas en el presupuesto de producción, precisando de qué sector provienen esos bienes y servicios y si son nacionales o importados. Las líneas situadas frente a cada sector contienen la producción de bienes de capital del sector respectivo e indican quiénes son los compradores.

El presupuesto de fuentes y usos de fondos de inversión muestra cómo se canalizan los ahorros de las unidades económicas y del sistema bancario hacia la inversión.

Existen, además, los presupuestos de mano de obra y los de insumos difundidos, que contienen, respectivamente, las cantidades de trabajadores que se requerirán para los planes productivos y los materiales más difundidos, como cemento, energía, etcétera.

A base de los presupuestos económicos nacionales, la técnica de la programación presupuestaria está en condiciones de hacer la programación de los gastos públicos y de los ingresos fiscales, conforme se detallará en capítulos próximos.

e) Los planes de largo, mediano y corto plazo

Los mecanismos de programación anteriores expresan los programas de largo, mediano y corto plazo.

i) *Los diversos tipos de planes.* Los países han formulado planes generales de desarrollo económico a largo plazo en los que se fijan tasas de crecimiento para el producto nacional y la creación de nuevas oportunidades para sus habitantes. Estos planes de largo plazo abarcan de cinco a diez años, y algunos de los gobiernos que los han formulado son, por ejemplo, Ceilán, con su plan de diez años; Irán, con su plan de siete años; la India, con su plan quinquenal; el Japón, con su plan quinquenal para 1956-1960 y su plan sexenal de 1958-1962; Yugoslavia, con su plan quinquenal, etc. También han formulado programas de desarrollo países como Paquistán, Afganistán, Nepal, Filipinas, Italia y muchos países latinoamericanos, según se detalla en otros capítulos. Estos planes son instrumentos de "orientación" de la gestión económica y social.

Las metas generales de crecimiento, fijadas en los planes de desarrollo económico de largo plazo, son expresadas con mayor detalle en la formulación de programas de inversiones públicas de mediano plazo. Estos planes tienen por objeto programar en detalle las inversiones estatales y se formulan en función de los planes generales de desarrollo. Los planes de inversión pública cubren, por lo general, de tres a cuatro años y comprenden la inversión total del sector público. Han formulado programas de esta clase países como Co-

lombia, Venezuela, Filipinas, los países centroamericanos, etc. Ellos constituyen instrumentos de "operación".

Tanto los planes generales de desarrollo económico como los planes de inversiones públicas, se expresan en proyectos concretos de inversión, en los que se asignan los recursos productivos a obras específicas, como centrales hidroeléctricas, carreteras, escuelas, puertos, hospitales y demás obras de esta clase.

Los planes generales de desarrollo, que por lo general son de largo plazo; los planes de inversiones públicas, que por lo general son de mediano plazo, y los proyectos específicos, son registrados por el gobierno en la distribución de sus recursos financieros en el presupuesto fiscal anual. El presupuesto del gobierno constituye el instrumento de ejecución inmediata o a corto plazo de los objetivos de largo y mediano plazo contenidos en los planes generales de desarrollo y de inversiones públicas. Se deben formular dentro del contacto de los planes operativos anuales, de los cuales forman parte.

La programación del desarrollo contiene la especificación de lo que se va a hacer en el tiempo futuro, y para poder realizarse se requiere su expresión espacial. Para estos efectos, los planes mencionados anteriormente deben dividirse según el ámbito geográfico o el espacio territorial que abarquen. Desde este punto de vista, los planes son de tres clases por lo menos: planes nacionales, planes regionales y planes urbanos.

Los planes nacionales de desarrollo y de inversiones y el presupuesto anual deben cubrir los agregados económicos y señalar las metas al nivel nacional por conseguir. Así como los programas globales necesitan de los sectoriales, los planes nacionales requieren de una expresión detallada al nivel de cada región o zona geográfica del país. Ello es tanto más importante cuanto que la economía de los países no es territorialmente homogénea y exige, por consiguiente, tratamientos especiales. Las entidades encargadas de esta clase de planificación son los gobiernos estatales, departamentales o provinciales y las corporaciones de desarrollo regional, como las existentes para el Valle del Tennessee, en Estados Unidos; el Valle del Papaloapan, en México; el Valle del Cauca, en Colombia, etcétera.

Los programas de desarrollo urbano tienen por objeto determinar la utilización del terreno en las ciudades. Para estos efectos, se levantan planes reguladores que indican de qué manera debe hacerse la urbanización futura de las ciudades, fijando los nuevos barrios, el emplazamiento de los edificios públicos, los sitios de recreo y deportes, los templos y áreas verdes, las fábricas, las escuelas y demás edificios necesarios a la población.

ii) *El funcionamiento del proceso de elaboración de planes.* En la sección anterior ya han quedado expuestos los instrumentos de la planificación. En la presente, se trata de mostrar la forma como debería organizarse el sector público para hacer posible el funcionamiento de un sistema de planificación. Se procura explicar cómo debe administrarse el mecanismo de planificación y cómo cada instrumento debe asignarse a una unidad administrativa específica que se encargue de su utilización, dentro de la estrategia establecida.

Para operar los mecanismos de orientación, los gobiernos han creado organismos centrales de planificación. Estos suelen ser de tres clases: un consejo político-técnico, integrado por el Presidente de la República y/o los ministros de carteras económicas y sociales; una oficina técnica de planificación central, integrada por especialistas en planificación; y un consejo consultivo, integrado por representantes de las empresas privadas y los trabajadores.

⁹ Véase CEPAL, *El presupuesto fiscal como instrumento para la programación del desarrollo económico* (E/CN.12/BRW.1/L.3).

Estos organismos definen la estrategia de desarrollo para el largo, mediano y corto plazo, aprueban los planes y deciden las estructuras del presupuesto.

Los mecanismos de decisión y operación también son guiados por los consejos y oficinas mencionados, pero además consultan la participación de los ministerios de Hacienda, de Economía y de ramos económicos y sociales, en sus respectivos campos; de los bancos centrales y de la Oficina Central de Presupuestos.

Los mecanismos de ejecución están a cargo de los ministerios, organismos descentralizados, empresas públicas, gobiernos estatales y locales, contralorías, etcétera.

Los mecanismos de información están a cargo de las oficinas centrales y sectoriales de estadística, de los centros de investigación, etcétera.

Finalmente, los mecanismos de participación popular pueden ser los consejos consultivos a nivel presidencial que se creen (por ejemplo, el Consejo Consultivo del Perú, o el Grupo de Consulta de Colombia, etc.); y los consejos nacionales que se organicen a nivel ministerial o sectorial (por ejemplo, los consejos nacionales que existen en los ministerios en Colombia); y los consejos de instituciones financieras (por ejemplo, el Banco Central y el Banco del Estado, de Chile).

Todos los organismos que participan en el diseño y aplicación de los instrumentos mencionados, lo hacen conforme a un "proceso" en que existe una secuencia lógica.

La administración se inicia con la planificación de la acción a realizar. En este proceso no sólo participarán los técnicos de alto nivel, sino también los políticos, los administradores estatales, los trabajadores y los productores, en todos los niveles de la administración del Estado, comprendiendo los gobiernos provinciales y municipales. En el proceso de planificación se persigue la participación activa y organizada de toda la población tras los objetivos trazados.

Se comprenderá mejor el alcance del proceso de planificación si se tienen en cuenta todos los pasos y etapas que se deberían seguir en la elaboración y control de ejecución de los planes. El proceso se inicia con la formulación de un diagnóstico de la situación del país por parte de la Oficina Central de Planificación, a base de las cifras que le proporcione la Oficina Central de Estadísticas. En seguida, esa oficina postula una estrategia de desarrollo y una serie de metas de crecimiento globales, por sectores y por regiones, del producto nacional y regional. El diagnóstico y las metas provisionales de crecimiento, junto con el esquema de política de desarrollo que las sustentan, son elevados a consideración del Consejo Nacional de Planificación, donde se les examina con juicio político y técnico y se les relaciona con las aspiraciones de los sectores trabajadores y empresarios, a través de los consejos consultivos.

Con las observaciones hechas por estos consejos, la Oficina Central de Planificación trasmite a las oficinas sectoriales y regionales de planificación las metas provisionales por sectores (agricultura, minería, industria, etc.) y por regiones. Estas oficinas revisan estas metas, las coordinan con el diagnóstico sectorial que han formulado y las someten a los consejos nacionales sectoriales respectivos. Éstos las examinan y sugieren cambios, los cuales, luego de ser introducidos por las oficinas sectoriales, se comunican a cada servicio centralizado, descentralizado y a las empresas públicas. Estas últimas comunican las metas postuladas a cada fábrica, para discutir la forma de asignar los recursos a fin de obtener las metas postuladas. Con las observaciones, sugerencias, cam-

bios o ampliaciones, cada unidad productiva formula su programa de acción anual y de mediano plazo y lo envía a las empresas públicas, las que formulan el plan anual y de mediano plazo. Cada servicio central o descentralizado formula sus programas anuales y su plan de mediano plazo. Todos estos antecedentes vuelven a la Oficina Sectorial de Planificación, la que los revisa, compatibiliza y ajusta, formulando con todos estos antecedentes el proyecto de plan anual del sector correspondiente y del plan de mediano plazo. Estos proyectos son sometidos al Consejo Nacional, al ministerio del ramo y enviados a la Oficina Central de Planificación, donde se compatibilizan todos los planes sectoriales y se formula el proyecto de plan anual de desarrollo, el proyecto de plan de mediano plazo y el proyecto de plan de largo plazo, haciendo compatibles el largo con el mediano y el corto plazos, los sectores entre sí y con las metas globales, y las metas nacionales con las regionales. Aquí se comienzan a formular los presupuestos económicos nacionales mencionados en la sección anterior.

El Consejo Nacional de Planificación estudia estos proyectos y puede sugerir cambios y ajustes. En tal caso, estas sugerencias vuelven a los niveles ministeriales y de empresas públicas de producción. En esta fase, los organismos de todos los niveles, formulan, además, su presupuesto anual detallado por programas y proyectos.

Para lograr el ajuste entre las metas y los recursos, cada unidad productiva formula su presupuesto de mano de obra y de materiales y equipos, junto con el presupuesto financiero. Con todos estos antecedentes, la Oficina Central de Planificación formula más tarde las líneas globales del proyecto de presupuesto fiscal del sector público, el proyecto de presupuesto de recursos humanos, el proyecto de presupuesto de materiales y un presupuesto financiero global para toda la economía, en el que se cuantifican las fuentes y usos de fondos financieros.

Formulados los planes y sus presupuestos de recursos, éstos son discutidos por el Consejo de Planificación; aprobado por éste, se elevan al Presidente de la República, quien los discute con el Consejo de Ministros y ordena su promulgación. Los planes anuales y el presupuesto del sector público se someten a la consideración del Congreso Nacional; los presupuestos provinciales, a las asambleas provinciales y los municipales a las corporaciones respectivas.

Aprobados en la forma correspondiente, estos planes y presupuestos son puestos en ejecución. La Oficina Central de Personal vigila el cumplimiento del presupuesto de recursos humanos; la Oficina Central de Aprovechamiento, el presupuesto de materiales; y la Oficina Central de Organización Administrativa recomienda ajustes en la organización. El presupuesto fiscal se ejecuta bajo la orientación de la Dirección General de Presupuestos. La ejecución de estos presupuestos se realiza en cada ministerio bajo la orientación de las oficinas sectoriales correspondientes, agrupadas dentro del Departamento Técnico de Administración, que debería existir en cada ministerio. Las oficinas de planificación y estadística analizan los progresos realizados; las de presupuesto y contabilidad ejecutan los gastos y los contabilizan. Una corriente de informes sobre la marcha de los trabajos se genera desde la base de la administración hacia los altos niveles para realizar la evaluación y control de los planes, programas y presupuestos. El Consejo Nacional de Planificación conoce los resultados obtenidos y recomienda los reajustes del caso.

En el esquema descrito, el presupuesto fiscal pierde el carácter tradicional

de mero libro de contabilidad, para transformarse en el plan anual del sector público, ampliándose su radio de acción no sólo a los ministerios y sus dependencias, sino también a las empresas y entidades descentralizadas, formulándose un presupuesto único del Estado.

III. LOS PROGRAMAS OPERATIVOS DE CORTO PLAZO Y EL PRESUPUESTO

En los planes y programas se fijan metas temporales precisas. Para este efecto, se formulan planes de desarrollo económico, planes sanitarios, planes de educación, planes de vivienda, etc. Pero, como se dijo, estos planes de largo plazo deben ser detallados aún más, a fin de conducir las actividades estatales con el rico detalle de la experiencia inmediata. Para este efecto, se formulan "programas de trabajo" de corto plazo, por lo general un año. Es decir, la orientación contenida en el plan de largo plazo se lleva al nivel de operación en el programa concreto de acción, de corto plazo. El programa de trabajo anual emerge del plan de largo plazo y contiene todos los elementos que permitan asignar los recursos humanos y materiales.

Los programas de trabajo se confeccionan, más que en unidades financieras y monetarias, en unidades físicas de "producto final" o en términos de "volumenes de trabajo". Es decir, se precisa cuántas cuerdas de calzadas se construirán en el año próximo, cuántos kilómetros de ferrocarril se extenderán y qué actividades deben desarrollarse. Determinadas las unidades físicas de producto final o de actividad se procede a calcular los "costos". Si se establece, por ejemplo, en el programa de trabajo la construcción de tantos miles de metros cuadrados en habitaciones populares, debe determinarse el costo de materiales y trabajo por metro cuadrado construido; si se establece que se educarán tantos niños en escuelas primarias, se calcula el costo de enseñanza por alumno; de esta manera se llega a fijar el costo de cada uno de los programas de acción. La distribución de los recursos monetarios y financieros necesarios para solventar los costos de los programas se hace a través de un "presupuesto". Presupuestar, en ese sentido, significa determinar la cantidad de dinero que se necesita para adquirir los recursos, y establecer de dónde se obtendrá ese dinero.

1. RELACIONES ENTRE POLÍTICAS, PLANES Y PRESUPUESTOS DE CORTO PLAZO

Como se ha visto, existen cuatro aspectos fundamentales que están presentes en la programación: 1) la definición de una política; 2) la preparación de planes; 3) la formulación de programas de trabajo; y 4) la confección de presupuestos.

Entre estos cuatro aspectos no hay, naturalmente, una separación nítida; muy por el contrario, existe una estrecha relación de dependencia que los hace formar un solo todo, que es necesario separar más que nada por razones metodológicas. Las relaciones entre la política económica, por ejemplo, y la programación del desarrollo son tan estrechas que difícilmente puede saberse cuál es previa a la otra.¹⁰

¹⁰ Al respecto, el profesor Hollis B. Chenery, de la Universidad de Stanford, sostiene que "un programa de desarrollo es un análisis económico que sienta las bases para formular y ejecutar la política correspondiente". Sin embargo, no hay una distinción clara entre la formulación de un programa y de una política, pues el uno y la otra se influyen recíproca-

Existe un proceso de interacción entre la política y los planes. Estos últimos se confeccionan con ciertos supuestos que fija la política gubernativa, y una vez elaborados dan al gobierno un punto de referencia para formular políticas concretas y de detalle en materias tributarias, cambiarias y monetarias.

Por otra parte, existen también estrechas relaciones entre la planificación y el presupuesto.¹¹ Presupuestar es uno de los elementos del proceso total de planificación. La programación implica, primero la formulación de objetivos y el estudio de las alternativas de la acción futura para alcanzar los fines. En segundo lugar, implica la reducción de estas alternativas de un número muy amplio a uno pequeño y, finalmente, la prosecución del curso de la acción adoptada, a través de un programa de trabajo.

El presupuesto desempeña una parte secundaria en la primera fase, pero tiene una creciente importancia en la segunda. Facilita el proceso de elección proveyendo las bases para comparaciones sistemáticas entre alternativas en juego. Permite comparar los costos de cada solución y cuantificar relativamente las ventajas y desventajas de cada proyecto. El presupuesto es, en consecuencia, uno de los ingredientes de la planificación destinado a disciplinar todo el proceso de la programación. En suma, programar y presupuestar son conceptos ligados entre sí, pues uno forma parte del otro.

Fijadas estas metas a la acción a través de la programación y calculados los costos de los recursos en el presupuesto, procede combinar en la acción los esfuerzos de los recursos humanos y materiales para obtener los fines propuestos en los planes. La combinación de los esfuerzos para cumplir un propósito determinado se llama organización. Estos esfuerzos, además de ser combinados, deben regularse en el tiempo y en el espacio, operación a la que se denomina coordinación.

En resumen, puede decirse que el presupuesto es un instrumento que contiene decisiones políticas que deben expresarse en acción. Pero ésta, para ser efectiva y ejecutarse a menor costo, debe ser planificada. Cuando la acción está planificada debe presupuestarse, es decir, medir los recursos humanos, materiales y equipos necesarios. La formulación del presupuesto es el acto de medir los costos de los medios para ejecutar una acción planificada. Ésta debe ser discutida, pesada y aprobada en el presupuesto anual por los órganos legislativos existentes, y posteriormente ejecutada por la organización ejecutiva del Estado, llámense ministerios, empresas, etc., a través de las operaciones de organización, dirección y coordinación ejecutiva. Las operaciones financieras realizadas deben ser contabilizadas y la información utilizada en el

mente. La principal función de un "programa" es la de lograr la compatibilidad de los distintos tipos de política. Véase Hollis B. Chenery, "Política y programas de desarrollo", *Boletín Económico de América Latina*, Vol. III, No. 1.

¹¹ Como lo sostiene Frederick C. Mosher, profesor de la Universidad de Syracuse, "presupuestar y planificar no son exactamente sinónimos, por definición". Si decimos que un hombre "planea" un viaje, queremos decir algo diferente que cuando decimos que "presupuesta" un viaje. La primera expresión significa que él proyecta ir a alguna parte en un tiempo futuro en un medio de transporte determinado. La segunda, sugiere que él está proyectando la manera de conseguir y distribuir los fondos disponibles para hacer el viaje. Presupuestar es la aplicación de la contabilidad por partida doble a la planificación. Implica la consideración de las dos partes de un libro de contabilidad: lo que se va a hacer y lo que va a costar. No es por coincidencia que pensemos que la planificación del viaje viene primero que su presupuesto. Hay presunciones de que antes que entremos en el proceso de presupuestar debemos tener algún objetivo y un programa en mente. Frederick C. Mosher, *Program Budgeting: Theory and Practice*, p. 42, Nueva York, 1954.

EL PRESUPUESTO-PROGRAMA

análisis y control de los resultados de la acción. El análisis de lo alcanzado se evalúa sistemáticamente, es decir, se compara lo logrado con lo propuesto, se estudian las desviaciones y se proponen los cambios o reformas para los programas del período siguiente. Éstos dan lugar a nuevas decisiones políticas y a nuevos planes y programas, y se repite nuevamente el proceso.

2. EL PRESUPUESTO-PROGRAMA

Los planes de largo y mediano plazo, como ya se dijo, deben ser ejecutados en el corto plazo, por lo general uno o dos años, a través de programas específicos de acción inmediata. Cuando se trata de programas gubernamentales, sean éstos de operación o de inversión, se incorporan al presupuesto fiscal, el que pasa a constituirse de esta manera en una eficaz e importante herramienta de ejecución de los planes de desarrollo económico. El presupuesto moderno es, en consecuencia, un conjunto armónico de programas y proyectos a realizarse en el futuro inmediato y se le llama presupuesto-programa. Éste podría dividirse en un presupuesto de funcionamiento y en un presupuesto de desarrollo.¹² Ambos pueden dividirse en programas específicos de operación y programas específicos de capital, con sus proyectos de inversión. En este sentido, planificar consiste en formular planes de largo y mediano plazo y programas de acción de corto plazo.

De acuerdo con lo expuesto, sería falso considerar la planificación de largo plazo y la de corto plazo como alternativas separadas. Se debe estimar que, por el contrario, la ausencia de una u otra desvirtúa la idea de planificación. En efecto, los programas de corto plazo que no se formulan dentro del contexto de uno de largo plazo, sólo pueden representar la racionalización de las decisiones inmediatas, pero no garantizan su eficacia y solidez si no tienen en cuenta objetivos a conseguir en períodos de mayor alcance. Por otra parte, la planificación de largo plazo resultaría insuficiente, ya que la visión más amplia y las perspectivas que ofrece no se justifican por sí mismas sino en la medida en que influyen en la acción inmediata. De conformidad con los planteamientos anteriores, la planificación está formada, como se dijo, por dos tipos de instrumentos. Uno de orientación de la conducta de desarrollo y otro de operación de la acción inmediata. Revisten el carácter mencionado, en primer lugar, los planes de desarrollo económico y social de largo plazo,¹³ los

¹² El Seminario de Clasificación y Administración Presupuestaria en Sudamérica, celebrado en Santiago de Chile, en 1962, "recomendó la conveniencia de adoptar un criterio nuevo para clasificar los programas dentro del presupuesto, dividiéndolos en programas para el funcionamiento de administración pública y en programas para el desarrollo económico y social. Se estimó que ese criterio guardaba más relación con la clasificación funcional de los gastos y que procuraba mostrar los propósitos inmediatos con las actividades establecidas en los programas. Esta división de los programas permite identificar mejor el sentido del esfuerzo estatal, midiendo no sólo la adición de capital que significan ciertos programas, sino también los aumentos de productividad que es posible obtener por otras vías como, por ejemplo, los gastos en educación, en salud pública y en otros servicios sociales que mejoran la calidad y capacitación de los recursos humanos, elevando su rendimiento y su aporte a la economía. Se sugirió estudiar la posibilidad de formular un presupuesto de funcionamiento y un presupuesto de desarrollo económico y social que pueda estar estrechamente ligado a los planes de desarrollo económico y social que se haya formulado para el largo y el mediano plazo".

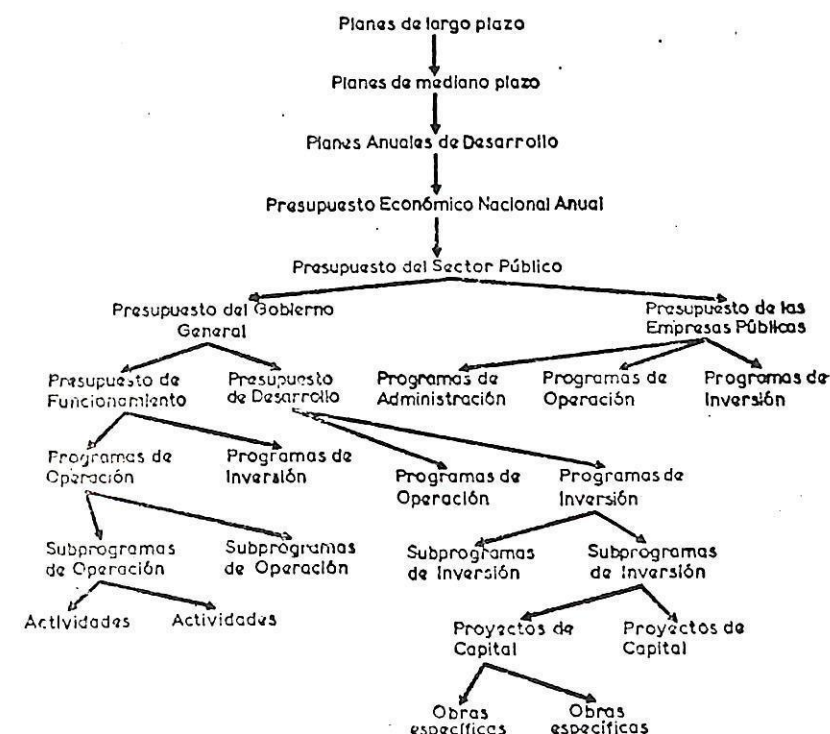
¹³ Se pueden citar, en América Latina: el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1962-71, de Bolivia; el Programa Nacional de Desarrollo Económico y Social 1962-70, de Colombia; y el Programa Nacional de Desarrollo Económico y Social 1962-70, de Chile.

PLANIFICACIÓN Y PRESUPUESTO GUBERNAMENTAL

planes de desarrollo de mediano plazo,¹⁴ y los planes de inversiones y de actividades del sector público de mediano plazo; y en segundo, los presupuestos económicos nacionales, los planes anuales de desarrollo y los presupuestos-programas de los gobiernos.¹⁵ Al respecto, véase el cuadro 9.

CUADRO 9

Esquema de la integración de la planificación de largo, mediano y corto plazo con el presupuesto fiscal



La concepción de contar con instrumentos orientadores y de operación integrados ha sido aceptada incluso en los países socialistas donde se ha criticado la idea de planificar con exceso de detalles el futuro, con los complejos sistemas de balances, y se ha abierto paso el concepto de que las metas de los planes deben estar relacionadas con aspectos generales, fijándolas en términos de números índices que representan directivas, pero que los objetivos generales sean ejecutados a través de otros planes que fijen metas financieras para propósitos que tienen el carácter predominante operativo.¹⁶

¹⁴ El Plan de Desarrollo Económico y Social 1963-65, de Brasil; el Plan de la Nación 1963-66, de Venezuela; y el Plan de Desarrollo 1963-66, de México.

¹⁵ Los presupuestos-programas de Colombia, Perú, Ecuador, Bolivia, Paraguay, Venezuela y otros países latinoamericanos.

¹⁶ Véase Dr. J. Lubowick, *Budgetary Planning in the Framework of Economic Planning in Socialist Countries*, Public Finance, Vol. XVIII, No. 1, 1962.

3. LA TÉCNICA DE LA PROGRAMACIÓN PRESUPUESTARIA

Todas las distintas clases de programas mencionados anteriormente se elaboran con técnicas específicas de programación y se expresan en instrumentos apropiados a cada caso.

Los planes de desarrollo económico se formulan a base de la técnica de programación del desarrollo económico y se expresan en instrumentos llamados presupuestos económicos. Los planes de inversiones públicas se formulan de conformidad con la técnica de programación de las inversiones públicas y se expresan en presupuestos de inversiones. Los proyectos se elaboran de acuerdo con la técnica de preparación y evaluación de proyectos.

Los planes gubernamentales de corto plazo en el que se fijan las actividades que desarrollará el gobierno en el año siguiente, se formulan de acuerdo con la técnica de programación presupuestaria y se expresan en el presupuesto-programa del gobierno. La técnica de la programación presupuestaria tiene diversas características principales, las que se pueden resumir en los siguientes puntos: 1) es una técnica auxiliar de la programación del desarrollo; 2) cubre principalmente el corto plazo; 3) es una técnica especializada en cuanto abarca el ámbito de un sector, como es el gobierno; 4) utiliza dimensiones reales y financieras a la vez, y 5) abarca un campo interdisciplinario.

En primer término, se la concibe como una técnica auxiliar de la programación general del desarrollo, por cuanto su tarea consiste en detallar —al nivel de programas, actividades y proyectos— las decisiones de gastos públicos y su ocupación entre ahorro e inversión, que son proporcionados por la técnica de la programación global.

En segundo lugar, los períodos que abarca comprenden lapsos cortos de un año en la parte de detalle, pero puede contener en sus proyecciones macro-fiscales unos dos a cinco años. La programación fiscal es un instrumento de ejecución y operación de planes de largo plazo; se la concibe más relacionada con el corto plazo y especifica en detalle las actividades a realizar para cumplir los planes.

En seguida, la programación presupuestaria trabaja con las transacciones y actividades de un sector económico bien definido, que es el gobierno. Sus decisiones pueden ejecutarse bajo el imperio de la ley y los recursos estatales movilizarse conforme se decida.

La programación presupuestaria, en cuarto lugar, trabaja con dimensiones financieras y reales; por una parte, utiliza la contabilidad para medir las transacciones fiscales y, por otra, usa unidades físicas para fijar las metas sectoriales. La programación presupuestaria implica la conjunción del análisis de la corriente de ingresos, por una parte, y de las corrientes reales, por otra.

Finalmente, esta técnica se nutre de problemas que corresponden a diversas técnicas o disciplinas, como, por ejemplo, aspectos educacionales, de ingeniería, de salud pública, etc. Toma de estas técnicas los criterios fundamentales y expresa en sus análisis las formas concretas de acción y financiamiento.

Conforme al esquema expuesto, la programación presupuestaria se expresa en el presupuesto-programa, que es el instrumento que cumple el propósito de combinar los recursos disponibles en el futuro inmediato tras las metas de corto plazo, concebidas para la ejecución de los objetivos de largo y mediano plazo.

Los programas anuales cumplen dos funciones principales, a saber: ligar la acción inmediata con el plan de largo y mediano plazo, y servir de instrumento para coordinar las decisiones generales adoptadas en el alto nivel del gobierno y las decisiones de detalle adoptadas en los niveles intermedio y bajo de la administración pública. En otras palabras, traduce las orientaciones generales en metas precisas, viables, y conforma todo el mecanismo de ejecución de dichos propósitos y objetivos al establecer un nexo entre las decisiones globales y las decisiones operativas de ejecución.

Los programas anuales constituyen, por consiguiente, un instrumento que cada unidad administrativa ejecutora, dentro de la pirámide de organización del gobierno, utiliza para definir sus metas y programas de trabajo con el fin de guiar su acción y controlar los resultados obtenidos.

La suma de todas las decisiones, en todos los niveles del gobierno, conforma el plan de acción inmediata del gobierno y constituye un instrumento para guiar la acción gubernamental dentro del conjunto de la economía. En este sentido, cumple un papel decisivo el instrumento llamado presupuesto económico nacional, a través del cual se hacen compatibles las decisiones de ingreso y gasto del gobierno general con el resto de la economía.

El programa anual es, en consecuencia, no una imposición de los altos niveles de la administración, sino que al constituir el verdadero esquema de acción de cada oficina pública, pasa a ser la necesidad de la buena administración de cada una de ellas. Pero el programa anual no sólo incorpora las iniciativas de los empleados del gobierno, sino que además capta las ideas, conocimientos y las iniciativas creadoras del sector privado, a través de consultas con los representantes de la producción y del trabajo.

Como se ve, el programa anual es el gran instrumento para movilizar la voluntad de los ejecutores públicos y de la población beneficiaria, tras los objetivos de los planes. Una formulación de programas operativos sin el compromiso directo asumido por todos los interesados tendría pocas posibilidades de éxito. En los tiempos actuales los planes y programas, elaborados a espaldas del empleado, del obrero y del empresario, tienen pocas posibilidades de cumplirse con éxito.

BIBLIOGRAFÍA

- Ahumada, Jorge, *Curso de la teoría y técnica de la programación del desarrollo económico* (mimeografiado), Santiago de Chile, 1957.
- Chenery, Hollis, "Política y programas de desarrollo", *Boletín Económico de América Latina*, Vol. III, N° 1, Santiago, 1959.
- Harris, Seymour, *Planeación económica*, Fondo de Cultura Económica, México, 1952.
- Mosher, Frederic, *Program Budgeting: Theory and Practice*, Nueva York, 1954.
- Naciones Unidas, CEPAL, *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico, Introducción a la técnica de la programación, Manual de proyectos de desarrollo económico* (E/CN.12/436); *El presupuesto fiscal como instrumento para la programación del desarrollo económico* (E/CN.12/BRW.1/L3), Santiago, 1959; *Informe del Seminario de clasificación y administración presupuestarias en Centroamérica* (ST/TAA/Ser.C.14), ciudad de México, 1953; *Informe del Seminario de clasificación presupuestaria en la región de la CEALO* (ST/TAA.Ser.C/25), Bangkok, 1955; *Informe del segundo Seminario de clasificación y administración presupuestarias en Sudamérica* (ST.TA/Ser.C/39), Santiago, 1959; *Informe del Seminario de clasificación y administración presupuestarias en Sudamérica* (E/CN.12/634), Santiago, 1962; *Informe del Seminario de clasificación y admi-*

BIBLIOGRAFIA

- nistración presupuestarias en Africa, Addis Abbeba, 1961; *Informe del Seminario de clasificación y administración presupuestarias en América Central*, San José, 1963; *Manual de presupuestos por programas y actividades* (E/CN.12/BRW.2/L.4); *Los presupuestos por programas y actividades para los proyectos de capital* (E/CN.12/BRW.2/L.4/Add.1); *Algunas consideraciones sobre las relaciones entre la programación del desarrollo y el presupuesto fiscal* (E/CN.12/BRW.2/L.5).
- Simon, Smithburg y Thomson, *Administración pública*, Puerto Rico, 1956.
- Tinbergen, Jan, *On the Theory of Economic Policy*, Amsterdam, 1952.
- Vuskovic, Pedro, *Técnicas de planificación* (mimeografiado), Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Santiago, 1962.