

## IV Seminario Interamericano de Presupuesto

### NOTICIA

*Del 6 al 10 de mayo se efectuó en la ciudad de México el IV Seminario Interamericano de Presupuesto, organizado por el Programa de Administración para el Desarrollo de la Organización de Estados Americanos (OEA), con el auspicio del Gobierno de México a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la colaboración de la Asociación Interamericana de Presupuesto Público (ASIP). Además de representantes de los países miembros de la OEA asistieron delegados de diversos organismos financieros internacionales, como son el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. El Seminario se llevó a cabo en varias sesiones plenarias y en dos grupos de trabajo, en los cuales se abordaron los temas de "El gasto público en el desarrollo económico y social" y "La programación financiera anual". Con base en las ponencias y los debates*

*realizados, los grupos de trabajo presentaron los siguientes informes.*

### TEXTO

#### 1. GASTO PÚBLICO Y DESARROLLO ECONOMICO

La Comisión de Trabajo núm. 1, encargada del análisis del tema "El gasto público en el desarrollo económico y social", teniendo presente los trabajos expuestos en las sesiones plenarias y los puntos de vista de los participantes, ha resuelto proponer al plenario del IV Seminario Interamericano de Presupuesto, la aprobación de las siguientes consideraciones y recomendaciones.

*Consideraciones*

1. En el marco de una política de desarrollo económico-social, al analizar el tema del "Gasto público", se le reconoció alta capacidad de incidencia en la evolución del proceso económico, en cuanto a la aceleración del ritmo de crecimiento global, sectorial y espacial de la economía; la redistribución progresiva de ingresos y riqueza; la disminución del desempleo; el mejoramiento del nivel de vida de la población a través de la mayor y mejor prestación de servicios tales como educación, salud, vivienda, etc.; el incremento del *stock* de capital social básico y productivo; la superación de situaciones de dependencia; y, en general, el desarrollo de actividades preferentes.

2. Cada país jerarquiza estos objetivos de acuerdo al modelo de desarrollo que adopte y, en consecuencia, define el papel del Estado y el de su política fiscal en el logro de los mismos.

3. Que, en este sentido, el gasto público se considera un elemento de política fiscal y debe analizarse, programarse y evaluarse conjuntamente con los ingresos públicos.

4. Considerando las diferentes formas de actuar del Estado a efecto de incidir sobre el consumo, la inversión, la producción, y la conducta de los agentes movilizados de las actividades de la comunidad, se acepta que el sector público, en los países de América Latina, desarrolla acciones que se pueden agrupar de la siguiente manera:

a] las acciones inherentes a la naturaleza de la gestión gubernamental;

b] las que complementan o sustituyen la actividad privada por la estatal, tales como la producción de bienes y de servicios, y la gestión de intermediación comercial o financiera;

c] las que afectan la capacidad de movilización de los recursos financieros de los agentes de la economía, tales como normas impositivas, programas de subsidios, créditos, etcétera;

d] las que regulen la capacidad de acción operativa de dichos agentes, tales como prohibición de importaciones, controles de consumo, etcétera, y

e] las que influyen sobre las intenciones de las personas o entes sociales, entendiendo por tales aquellas que alteran sus preferencias, tales como variaciones del sistema de precios relativos, campañas de promoción, ciclos de orientación, etcétera.

Igualmente se comprueba que en el ámbito de dichas categorías de acciones, el Estado aplica una gama diversa de instrumentos. Entre éstos se encuentran los que integran la política fiscal, junto a otros como la fijación de precios, salarios, tipos de cambios, etc., o las normas de regulación de actividades, controles físicos sobre importaciones, producción, etcétera.

5. En seminarios anteriores se apreció y valorizó la importancia de integrar los trabajos técnicos de planificación y presupuesto. En esta oportunidad, al analizarse el tema del gasto público en el marco señalado en los puntos anteriores, se llega a la misma conclusión jerarquizando al presupuesto como el instrumento de trabajo básico para la implementación de la

política fiscal y a ésta como la columna vertebral de una política económica para el desarrollo.

6. Los participantes reconocieron que, en el diseño de la política fiscal más adecuada para el desarrollo de cada uno de los países de América Latina, no es admisible concebir una teoría del gasto público comprensiva de las diferentes situaciones y estadios de desarrollo de los mismos. Se coincidió, como de mayor validez, analizar métodos que —permitiendo a cada país determinar su propia política fiscal tras sus objetivos de desarrollo—, posibiliten, en la fase de planificación global y programación de las actividades estatales, condiciones para evaluar adecuadamente los planes, programas y proyectos del sector público.

7. En este sentido, el interés de los participantes se centró en temas tales como:

a] la forma de cubrir el vacío de trabajo técnico que ha impedido hasta ahora el ensamble de planes y presupuestos, en la experiencia de los países de América Latina;

b] técnicas y métodos para organizar los sistemas de evaluación y las distintas instancias en que ésta es necesaria, y

c] determinación de la responsabilidad institucional y organizativa que, en el trabajo de evaluación, corresponda al centro de actividad principal de cada organismo.

8. Como temas de apoyo a las referidas inquietudes, el Seminario analizó:

a] ¿cuál es el ámbito del sector público que deberá considerarse en la definición de la política de gastos? ;

b] ¿cuáles son los niveles de análisis del gasto público tanto para la programación como para el análisis de resultados y efectos? ;

c] ¿qué responsabilidades específicas corresponden al nivel de trabajo presupuestario respecto a dichas tareas de análisis? ; y

d] La conveniencia de desarrollar esfuerzos para lograr la uniformidad de las estadísticas presupuestarias de los países.

9. Respecto al ámbito del sector público que deberá considerarse, se alcanzó consenso en el sentido de aceptar un criterio amplio y comprensivo de los organismos de Gobierno, las entidades descentralizadas y empresas, reconociéndose que en términos técnicos la actividad de la gestión gubernamental y las actividades en áreas de producción de bienes y servicios requiere análisis desagregados y la utilización de clasificaciones adecuadas a la multiplicidad de enfoques del estudio.

10. En relación con los distintos niveles de análisis para la evaluación de los resultados y efectos del gasto, se consideró que para la organización de un adecuado sistema de evaluación es requisito deseable la existencia de instrumentos técnicos de trabajo, tales como:

a] planes globales, sectoriales y regionales de mediano y largo plazo, que expresen los objetivos de la estrategia de desarrollo escogida;

b] planes operativos anuales, o en su defecto presupuestos económicos, que expresen cuantificadamente los objetivos, metas e instrumentos de acción de corto plazo;

c] presupuestos estructurados sobre la técnica de presupuesto por programas, expresados sectorial y regionalmente, como instrumentos de programación y ejecución de las metas de la acción pública, y

d] sistemas de información desarrollados y adecuados a la evaluación en las áreas y niveles correspondientes.

11. La existencia de todos o algunos de estos instrumentos de trabajo técnico será determinante del nivel de análisis y evaluación. En este sentido, se reconoce al trabajo de evaluación distintos momentos y propósitos.

La evaluación *ex ante* que tiene los siguientes propósitos:

a] determinar la coherencia entre el conjunto de objetivos, metas y políticas del plan nacional, con las tesis y estrategia de desarrollo que sustenta el Gobierno;

b] determinar la consistencia entre el conjunto de objetivos, metas y políticas globales con las correspondientes a los ámbitos sectoriales, regionales e institucionales, así como la consistencia interna en cada ámbito, y

c] determinar la consistencia entre objetivos, metas y políticas con el conjunto de acciones y medios necesarios para su logro en cada ámbito.

La evaluación *ex post* que tiene los siguientes propósitos:

a] conocer los efectos de la ejecución de los planes y presupuestos a través del análisis del conjunto de resultados;

b] determinar la eficacia institucional a través del análisis del conjunto de resultados y efectos con relación a las metas;

c] determinar la eficiencia institucional relacionando el conjunto de resultados con el conjunto de acciones y medios, y

d] retroalimentar el proceso de planificación, programación y ejecución, a través de la identificación de las causas que motivaron las desviaciones, así como apoyar la toma de decisiones de ajuste durante el proceso de ejecución.

12. La ejecución de los programas presupuestarios y sus alcances reales determinará a su vez, en los respectivos niveles, la tarea de evaluación de resultados y efectos, tanto en el ámbito institucional, responsable de la ejecución, como en cada uno de los niveles encargados de la supervisión del comportamiento de los restantes instrumentos. Así, por ejemplo, la oficina central de planificación evalúa la gestión global en el marco de los objetivos de mediano y largo plazo; la propia oficina de planificación, junto con la oficina de presupuesto y los responsables de la política monetaria y financiera, evalúan la gestión en el marco del plan operativo anual o, en su defecto, del presupuesto económico nacional; y la oficina central y sectoriales de presupuesto, con el apoyo de las unidades de gestión, evalúan desde el punto de vista de los resultados y de la eficiencia y productividad de cada programa ejecutado.

13. Con relación al tema de las técnicas y metodologías de evaluación, quedó en evidencia la necesidad de profundizar el análisis a la luz de las experiencias de los países, para aclarar los siguientes puntos:

a] ¿qué instrumentos se deben utilizar para conseguir la necesaria integración en la evaluación que se realiza a cada nivel? ;

b] forma y oportunidad de la utilización de instrumentos para establecer relaciones cuantitativas de medición de resultados y efectos tanto en aspectos reales y financieros, y

c] forma de vincular las relaciones cuantitativas con el análisis de los aspectos cualitativos de dichos resultados y efectos.

Respecto a este tema se logró consenso en el sentido de que en la tarea de evaluación convergen la aplicación de diversas técnicas, particularmente:

a] de análisis económico-financiero;

b] de análisis de administración de sistemas (organización y procesos);

c] de tecnología a nivel de cada sector y área de actividad;

d] de análisis estadístico e informática, y

e] de métodos de compulsión de opinión de la población y agentes de la economía. Se convino también que todas estas técnicas deben aplicarse con el apoyo de una buena organización de control y de un sistema de recopilación, almacenamiento, elaboración y distribución de información.

14. Finalmente, la Comisión estimó oportuno señalar que la amplitud del tema "El gasto público y el desarrollo económico" y los diferentes enfoques de los trabajos presentados no facilitaron su tarea de análisis.

Sin embargo, la Comisión valoró el documento presentado por la delegación de México, en el sentido de apreciar, en un caso concreto, la enorme significación del sector público y la política del gasto en el desarrollo. Igualmente consideró de interés el documento presentado por la Asociación Interamericana de Presupuesto que suministró elementos de juicio para el análisis efectuado en el seno de la Comisión.

#### Recomendaciones

1. La necesidad de evaluar los efectos de la política fiscal, tanto de los ingresos como de los gastos, en relación con: a) el proceso de toma de decisiones; b) la conducción administrativa, y c) el análisis de resultados y efectos exige la elaboración de una metodología que proporcione los elementos para las diferentes instancias y niveles del trabajo de evaluación.

Esta metodología puede orientarse en el documento de trabajo presentado a este Seminario por la Asociación Interamericana de Presupuesto y debe desarrollarse, en cada caso, de acuerdo con las características de cada país.

2. El sistema de presupuesto público, como uno de los instrumentos básicos de la política económica de Gobierno, debe proporcionar un flujo constante de información para la evaluación. Por ello se estima necesario:

a] definir con claridad el concepto de sector público, de acuerdo con las características de la organización del mismo en cada país;

b] efectuar una revisión de las clasificaciones presupuestarias en uso para adecuarlas al método de evaluación que se establezca, dando especial énfasis a la clasificación económica, sectorial y espacial del presupuesto, de modo que la información sirva a la evaluación del impacto del presupuesto público en el desarrollo, y

c] desarrollar un sistema integral de información para el sector público, de acuerdo con las características y definiciones anteriores, que proporcione un flujo permanente de datos financieros y reales.

3. Analizar en las próximas reuniones las experiencias prácticas y avances de los distintos países en el campo de la evaluación, para enriquecer el conocimiento de los participantes y llegar a desarrollar en el futuro los elementos de un modelo general. En tal sentido, se recoge la sugerencia de la delegación de México para que en el próximo Seminario se tenga como tema central la "Técnica de evaluación de resultados y efectos del gasto público".

4. Se sugiere a los participantes que con base en los principios metodológicos aceptados en este Seminario, intensifiquen los esfuerzos para implementar sistemas de evaluación de resultados y efectos del gasto público.

## 2. PROGRAMACION FINANCIERA ANUAL

La Comisión de Trabajo núm. 2, Programación Financiera Anual, presenta el siguiente informe:

### 1. Antecedentes

Con base en los documentos: "Programación financiera anual y planificación, algunas reflexiones a la luz de la experiencia de América Latina", "Programación financiera anual, el caso de México", y "Coordinación de políticas financieras dentro de un plan operativo anual en el sistema económico de Panamá", presentados, respectivamente, por los señores Carlos Sepúlveda y Uri Wainer, por los técnicos de la delegación mexicana y la delegación panameña, se iniciaron las deliberaciones de los representantes de los países miembros y de los organismos internacionales participantes.

Los anteriores documentos tratan los aspectos teóricos de la programación financiera anual, su relación con otras técnicas de programación y para los casos de México y Panamá la experiencia que se tiene en esos países.

Para el análisis y las conclusiones que se presentan a

continuación se ha considerado el punto de vista que se presenta en los documentos mencionados y sobre todo el de los participantes de los grupos de trabajo.

### 2. Concepto

La programación financiera es un proceso que tiende a la mejor asignación de los recursos de esa naturaleza disponibles para alcanzar las metas que constituyen la concreción de los objetivos de la política económica y social.

Conforme a lo anterior, es preciso que la programación financiera anual se desprenda de la estrategia y las metas globales, sectoriales y regionales establecidas en los planes de desarrollo, así como de los aspectos de la coyuntura no previstos en dichos planes.

Si la programación financiera anual no está situada dentro de un contexto de planificación, puede transformarse una técnica que limite su atención sólo a los campos monetarios y crediticio; esto entraña el peligro de transformarla no sólo en un compartimento estanco que impide la necesaria coordinación y convergencia de los distintos instrumentos de la política económica, sino además puede frustrar los objetivos del desarrollo económico y social fijados por los países.

La relación entre los procesos de planificación y programación financiera es esencialmente dinámica y de influencias mutuas, debiéndose verificar un continuo flujo de informaciones y orientaciones que lleven mediante aproximaciones sucesivas a la completa coordinación de ambos procesos.

### 3. Requerimientos de la programación financiera anual

a] La programación financiera anual y el plan operativo anual.

Conforme a lo que se ha expresado en el punto anterior, nuestro concepto se centra en la noción de que la programación financiera anual forma parte del plan operativo anual. Por esta razón, entendemos que es necesario dar algunas breves referencias sobre él y de los instrumentos que lo constituyen.

La planificación operativa anual es fundamental en el proceso de planificación al relacionar las metas del plan de desarrollo con las necesidades que surgen frente a la coyuntura de corto plazo, vinculando la esfera real con la financiera.

La planificación operativa anual cuenta básicamente con los siguientes instrumentos:

1. Presupuesto económico.
2. Presupuesto monetario financiero.
3. Presupuesto del sector público.
4. Presupuesto de balanza de pagos o de comercio exterior.
5. Programa o balance de recursos humanos.
6. Programa o balance de recursos materiales.

#### 7. Planes operativos sectoriales.

El presupuesto económico es el mecanismo destinado a proyectar el funcionamiento deseado y posible de la economía en el siguiente año. Parte de las orientaciones y metas para el año proyectado del plan de mediano plazo, considerando las circunstancias coyunturales previsibles.

Permite mantener la coherencia en el análisis de los conceptos socioeconómicos, homogeneizar la base de las proyecciones económicas tanto en sus aspectos reales como financieros a base de la contabilidad social, los cuadros de insumo-producto y los esquemas de flujos financieros en forma simultánea e interdependiente.

El presupuesto monetario financiero es el instrumento destinado a compatibilizar los medios de pago y los flujos intersectoriales de ahorro con los objetivos y metas del desarrollo económico y social.

El presupuesto del sector público comprende los presupuestos del gobierno nacional o central, de los estados y provincias, o departamentos y de los municipios; y además los presupuestos de los organismos autónomos y empresas públicas.

El presupuesto de balanza de pagos comprende las transacciones reales y financieras del país con el resto del mundo.

El programa de recursos humanos trata de compatibilizar en términos cuantitativos y cualitativos la oferta y demanda de mano de obra.

El programa de recursos materiales trata de establecer el equilibrio entre la oferta y la demanda de ellos, principalmente de los productos estratégicos del sistema.

Los planes operativos sectoriales tratan de definir específicamente para cada sector los objetivos, metas y requerimientos de recursos humanos, materiales, financieros institucionales.

b) Relación de la programación financiera anual con la política económica.

La programación financiera anual considera los aspectos financieros de los instrumentos que se mencionaron para la planificación operativa anual, pero no en forma aislada, sino formando parte de la política económica. Por ello, conjuga el uso de las siguientes políticas:

i) Política fiscal, que comprende la política de gastos e ingresos públicos.

ii) Política monetaria y crediticia, que regula el nivel y utilización de los medios de pago a través de instrumentos tales como: tasa de interés, encaje mínimo, operaciones de mercado abierto, etcétera,

iii) Política de balanza de pagos que incluye los instrumentos relacionados con la obtención y uso de divisas, tales como: derechos aduanales o similares, medidas de fomento relacionadas con la exportación, tipo de cambio, controles o cuotas directas, etcétera.

iv) Política de precios y salarios que incluye mecanismos directos o indirectos de control de esas variables.

Estos instrumentos de política económica son interdependientes y al referirse concretamente al aspecto financiero influyen en las variables reales sustantivas, tales como: nivel de producto interno bruto, importaciones y exportaciones, inversión pública y privada, etcétera.

#### 4. Vinculación de la programación financiera anual con el presupuesto público

El proceso presupuestal está íntimamente relacionado con la programación financiera. Así tenemos que las políticas económicas que incluye esta última se ven directamente afectadas por este proceso. De esta forma, por ejemplo, tenemos que la creación de medios de pago y su canalización afectan los ingresos del sector público, ya que las expansiones o reducciones de la oferta monetaria influyen en las variables reales y en el comportamiento de los precios, lo que a su vez repercute en el nivel de la tributación. Asimismo, las variaciones del nivel de precios tienden a incidir en el nivel de los gastos públicos.

También las políticas relativas a la balanza de pagos pueden influir en el presupuesto del sector público. Así, por ejemplo, una política encaminada a comprimir las importaciones puede traducirse en una reducción de los ingresos tributarios por ese concepto.

De igual modo el nivel y estructura de los ingresos y gastos públicos influyen en los otros instrumentos del plan financiero. Por ejemplo, el déficit fiscal —tópico trascendente para muchos países de América Latina— influye en las políticas monetarias, de balanza de pagos, etcétera.

Este tipo de vinculaciones deberían tenerse presentes en las diversas etapas del ciclo presupuestario.

#### 5. Recomendaciones

1) Que los países adopten el esquema de la programación financiera.

2) Que dicho esquema se inserte dentro del marco de la planificación operativa anual.

3) Que se hagan todos los esfuerzos posibles para la obtención de las estadísticas necesarias para la integración de este instrumento.

4) Que se profundice en el estudio de la programación financiera, especialmente en la programación financiera del sector público y sus relaciones con los otros instrumentos que la componen.

5) Que elaboren trabajos en los cuales pongan de manifiesto las experiencias que hayan tenido en la aplicación de esta técnica.

6) Que en el próximo seminario se utilicen estos estudios como uno de los temas a analizar.