

PRESUPUESTO DE INVERSIONES DEL GOBIERNO EN PLANES DE CORTO PLAZO

La Utilidad del Presupuesto de Inversiones

El presupuesto de capital, también llamado Presupuesto, puede ser un instrumento importante en planes a corto plazo, pues puede contribuir a tomar mejores decisiones en lo que respecta a proyectos públicos importantes como carreteras, rehabilitación de tierras, represas, escuelas, hospitales, y otros, así como en lo relativo a erogaciones públicas individuales e ingresos fiscales, concentrando la atención en la interrelación entre los proyectos y su prelación.

En plan o presupuesto de inversiones tiene mayor efectividad si se utiliza conjuntamente con un plan general de desarrollo. Sin embargo, puede contribuir considerablemente a decisiones racionales de fomento económico aún cuando no haya tal plan. Esto tiene particular importancia para los países que aún no cuentan con organizaciones planificadoras, pero que tienen un mecanismo presupuestario. Por lo general se requieren varios años para organizar un organismo planificador, para dotarlo debidamente y para preparar planes adecuados de corto y de largo plazo. No obstante, cuando existe un organismo presupuestario, se puede llevar a cabo más rápidamente la elaboración de un plan o presupuesto de inversiones.

El organismo planificador y el organismo presupuestario deben preparar el presupuesto de inversiones en forma cooperativa, aun durante el período inicial cuando la unidad planificadora no haya elaborado planes detallados de fomento. Para esto hay dos razones: primero, se sientan los principios de cooperación para cuando haya planes en firme y para cuando el presupuesto de inversiones sea, en general, un subproducto de los planes de desarrollo. En segundo lugar, se necesitan personas con experiencia en planificación y una visión de conjunto para preparar un presupuesto de inversiones, aun cuando no se cuente con planes determinados de desarrollo como puntos de referencia. Tanto los proyectos de las dependencias autónomas como los del gobierno central, deben figurar en el presupuesto de inversiones, si bien sólo los primeros pueden estar sujetos a la clase de revisión presupuestaria que disponga la ley.

En los Programas de la Alianza para el Progreso

En términos de la fase de corto plazo del programa de la Alianza para el Progreso, cuando los países aún no cuenten con una bien establecida entidad planificadora y con planes de corto plazo para enmarcar sus proyectos individuales, pueden utilizar ventajosamente el mecanismo de los presupuestos de inversión. Los países que ya cuentan con oficinas planificadoras y planes de fomento también pueden aprovechar considerablemente el establecimiento de mecanismos relativos a presupuestos de inversión para determinar mejor sus prelaaciones y afinar sus planes financieros.

El presente trabajo se basa en la experiencia de países de diversas partes del mundo que han utilizado los presupuestos de inversión, para sugerir principios generales sobre este mecanismo.

Categorías de Información Presupuestaria

Las siguientes clases de información se requieren en una forma u otra:

1. Todo gasto de capital propuesto por un ministerio o división se debe basar, para fines de revisión presupuestaria, en lo siguiente:
 - a) exposición de la necesidad del proyecto;
 - b) el tiempo que se tardará en construir la obra y el tiempo que se espera que dure;
 - c) cálculo del costo total inclusive el costo inicial de capital, los costos anuales de conservación y mantenimiento y los costos netos indirectos (tales como los de productos agrícolas que se pierden por inundación, en el caso de una nueva represa);
 - d) efectos que se esperan, es decir, lo que se piensa lograr indicando los beneficios en términos económicos, si es posible;
 - e) los medios específicos de financiamiento que se emplearán; ya sean internos, si se emplean fondos generales, de fideicomisos, préstamos o utilidades de la obra, o ya sean externos. Cuando se trate de préstamos, una exposición de la manera de amortizarlos, con los respectivos intereses.
2. Todo proyecto de inversión o gasto de capital debe aparecer en el presupuesto así:
 - a) Función. Esto requiere una clasificación funcional de los egresos y la asignación de costos a función determinada como transporte, medidas sanitarias preventivas, enseñanza vocacional y técnica, etc. Aun cuando no exista una clasificación funcional de esta clase, es preferible que los cálculos aproximados de los egresos correspondientes a categorías importantes se atribuyan a finalidades o funciones más bien que a gastos representativos, de un fin en sí mismo (por ejemplo, una clasificación a base de salarios del personal, compras de materiales etc., sin tener en cuenta el objeto para el cual se destinan tales gastos).
 - b) Patrocinio. La entidad pública que tiene a su cargo el proyecto, o las que se relacionen con él si el proyecto lo ejecutan conjuntamente varios ministerios o empresas públicas.
 - c) Localidad. La región o regiones donde se ejecutarán los proyectos. Cuando es posible, resulta sumamente útil disponer de una exposición sobre la forma en que las propuestas inversiones de capital se relacionan con otros proyectos propuestos para una región determinada.

3. El orden de prelación determinada debe acompañar a toda proposición de inversión de capital.

Alcance

El presupuesto de inversiones se debe presentar dentro del contexto de un presupuesto general que muestre todos los egresos e ingresos fiscales. Así, en lo referente a gastos, además de los egresos de capital, se deben mostrar todos los gastos corrientes, los gastos fijos, el servicio de la deuda, etc., y se deben abarcar los egresos de todas las entidades públicas, ya sean departamentos o ministerios, empresas públicas, entidades de fondos en fideicomiso, o de cualquiera otra clase.

Definiciones

Se debe adoptar con anticipación cierto número de definiciones importantes para que todas las entidades públicas las utilicen y sigan idénticos procedimientos.

El primer punto es la definición de lo que debe figurar y de lo que no debe figurar en el presupuesto de inversión. En un país en que por primera vez se prepara un plan de inversión, conviene generalmente que figuren solamente las construcciones y se omitan todas las compras de máquinas, equipos, etc. Sin embargo, es posible establecer definiciones que permitan distinguir entre maquinaria pesada, de larga duración, que se incluye, y los bienes de corta duración, que no se incluyen en el presupuesto de inversión. También se deben establecer definiciones para guía de los ministerios al preparar presupuestos de elementos particulares entre las diversas funciones. La división por funciones no sólo es valiosa para permitir a los directores saber cuánto se gasta, digamos, en fomento industrial en comparación con el agrícola, la educación y la sanidad, sino que también para diferenciar entre gastos para la sanidad preventiva y la curativa.

Relación con los planes de desarrollo

De preferencia, las inversiones que figuren en el presupuesto se deben asentar en los renglones de un plan básico de desarrollo o de mejoramiento. A la larga, el presupuesto de inversiones debe ser el resultado de un plan quinquenal o decenal de desarrollo y de un plan financiero quinquenal que indique la parte financiera del plan de fomento. La aceptación de la idea del presupuesto de inversiones no debe tomarse, de ninguna manera, como sustituto de planes de corto y de largo plazo, sino más bien como su complemento y a veces como su posible punto de partida.

H. Agudelo Villa
M. Noriega Morales
Felipe Pazos
Harvey Perloff

/Relación con

Relación con cada proyecto

Un presupuesto de inversiones sólo puede ser tan bueno como el calibre de cada proyecto que lo integre. El presupuesto de inversiones se debe emplear como técnica para velar no sólo porque los totales y las relaciones sean lógicas, sino porque cada proyecto propuesto esté bien concebido, bien estudiado y responda a una necesidad. Por tanto, el primer paso en la elaboración del presupuesto de inversiones es el de adoptar normas para guía de los diversos ministerios y empresas públicas al preparar y presentar sus proyectos de inversión. Debe ser evidente para todos los interesados que sólo los proyectos que se ciñan a esas normas podrán figurar en el presupuesto de inversiones y, si se requiere financiamiento externo, esto se debe indicar en los proyectos que se presenten. La clave del presupuesto de inversiones es la existencia de proyectos acertados dentro del marco de un plan racional de desarrollo.