

INT-0725

SOLO PARA PARTICIPANTES

Documento de Referencia NQ14

Diciembre de 1985

DOCUMENTO DE REFERENCIA 1

ORIGINAL: ESPAÑOL

Comisión Económica para América
Latina y el Caribe

REUNION/TALLER SOBRE SISTEMAS DE
INFORMACION Y ESTADISTICAS DEL
SECTOR PUBLICO

Santiago, 2 al 6 de diciembre de 1985



BREVES APUNTES SOBRE LAS RELACIONES ENTRE LA PLANIFICACION
Y EL PRESUPUESTO

Wilson Ruales M. */

*/ Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

BREVES APUNTES SOBRE LAS RELACIONES ENTRE LA PLANIFICACION Y EL PRESUPUESTO

ECON. WILSON RUALES MONCAYO

Por honestidad profesional debo señalar que la mayor parte de las ideas que se exponen en este breve documento son el fruto del trabajo compartido y realizado en varias épocas con mis distinguidos colegas y compañeros de la Junta Nacional de Planificación, hoy CONADE, del Ministerio de Finanzas, del Banco Central del Ecuador y de varias otras instituciones ecuatorianas, así como también de las enseñanzas impartidas por los profesores de la Universidad Central del Ecuador, del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social y de varios expertos internacionales, con quienes tuve el honor de compartir trabajos y afanes. Sin embargo, las deficiencias y errores que puedan apreciarse y que de hecho existen, son atribuibles sólo a mis propias limitaciones.

Es muy amplia y rica la bibliografía existente sobre la temática de las vinculaciones entre la planificación y el presupuesto, por lo que muy poco podría aportar en los aspectos teóricos y fundamentalmente se tratará, más bien, de explicitar a breves rasgos la experiencia ecuatoriana.

Permítaseme, en todo caso, citar lo siguiente:

El profesor Enrique Sierra señala que: "Desde un punto de vista estrictamente formal, un Plan es un conjunto coherente de objetivos de orden cualitativo y de metas específicas cuantificadas mediante métodos técnicos, a los

cuales se les han fijado prioridades y plazos para su logro, previéndoseles los recursos físicos - factores e insumos - los recursos financieros y las medidas que requieren su ejecución; es una solución racional a una situación económica estimada insatisfactoria, que se supone la mejor dentro de las posibilidades reales que se presentan en un momento dado. Un Plan compatibiliza los objetivos y las metas con los recursos, armoniza las medidas y prevé las dificultades que puede enfrentar su ejecución".

Por otra parte, el profesor Ricardo Cibotti dice: "La programación global tiene por finalidad principal establecer el conjunto de valores de las variables macro-económicas compatibles con una meta de desarrollo, generalmente expresada en términos de una tasa de crecimiento del producto". "...al diseñar un modelo global, que constituye el marco de referencia para todo el Plan de Desarrollo, no sólo se tiene en consideración la cuantificación de variables, sino que son también elementos principales las líneas que definen la estrategia del desarrollo. Un modelo global, es la expresión de la ideología y las políticas tanto económicas como sociales que un Gobierno considera conveniente para el desarrollo del país".

El profesor Gonzalo Martner señala que: "El presupuesto es una herramienta política en cuanto expresa en transacciones concretas y resultados propuestos decisiones de esta clase y contribuye a través del ejercicio del poder a ejecutarlas; es un instrumento de planificación en cuanto contiene 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". Y menciona además que "...la planificación de largo plazo resultaría insuficiente, ya que la visión más amplia y

las perspectivas que ofrece no se justifican por si mismo, sino en la medida en que influencia la acción inmediata".

De las citas efectuadas anteriormente podría concluirse que hay características que son comunes a ambos instrumentos. En efecto, los dos se fundamentan en decisiones políticas, definen objetivos y metas e identifican los medios para alcanzarlas.

Inclusive se ha señalado que son partes de un mismo proceso de planificación.

Sin embargo, tienen también características que los diferencian e individualizan, pudiéndose citar, entre otras, las siguientes:

Los Planes, por lo general, han sido elaborados para orientar las acciones en el mediano y largo plazos, en tanto que el Presupuesto debe concretarlas en el corto plazo, generalmente un año; en los Planes hay un mayor énfasis en los objetivos de orden cualitativo, en tanto que el Presupuesto pone un mayor énfasis en los aspectos cuantitativos; por su naturaleza los Planes dicen mayor relación con los cambios en la estructura, en cambio que el Presupuesto ha debido entrentar los problemas de la coyuntura.

Pero estas semejanzas y diferencias precisamente definen el hecho de que no deben ser instrumentos aislados sino estrechamente vinculados entre si y complementarios. Por ejemplo, la solución de los problemas de coyuntura puede tener mayor efectividad dentro de una visión de mediano y largo plazo, ya que en caso contrario y la experiencia así lo corrobora, tales problemas pueden ahondarse o generarse otros.

En el Ecuador, desde hace ya varios decenios, se ha venido robusteciendo la conciencia de la necesidad del desarrollo, de que éste es deseable y es factible de alcanzarlo. Así mismo, hay cada día una mayor conciencia de que ese desarrollo solamente puede alcanzarse mediante una acción planificada, tanto más si se toma en cuenta la creciente participación del sector público en el proceso económico y social, a través de 600 entidades y organismos, sin contar con cerca de un centenar de juntas, comisiones y comités, que toman decisiones sobre ingresos, gastos, inversiones, etc., debiendo destacarse la existencia de 57 empresas públicas y 8 entidades financieras públicas. Conviene también citar que en el período 1970-1972 el gasto público total representó en promedio el 19% del Producto Interno Bruto para elevarse al 29.3% en el período 1982-1984.

Así mismo, los esfuerzos de planificación se inician, aunque de manera aislada, en la década de los años 30, habiéndose institucionalizado en el año 1954 con la creación de la Junta Nacional de Planificación, la misma que inició sus actividades con un denodado esfuerzo por obtener un diagnóstico serio de la situación económica y social del país. Frente a requerimientos urgentes, hubo de preparar un Plan para la recuperación de la Región Austral del país, para luego entrar a la formulación de un Programa de Inversiones Públicas que respondía a la necesidad de coordinar y racionalizar las acciones de un sector público ampuloso.

A partir de 1963 se han publicado varios Planes Generales de Desarrollo de mediano plazo.

Ante la necesidad de que la presupuestación se incorpore efectivamente al

sistema de planificación, en el año 1962 se inicia la aplicación del sistema de presupuesto por programas a nivel de Gobierno Central y en 1966, con la expedición de la nueva Ley de Régimen Municipal se inicia este proceso a nivel de los organismos seccionales. Han sido importantes los esfuerzos de la Dirección Nacional de Presupuesto y de la Junta Nacional de Planificación, hoy CONADE, por mejorar las técnicas de planificación y de presupuesto y para obtener una mayor vinculación entre ambos instrumentos, como por ejemplo la elaboración de planes operativos y programas de Inversiones Prioritarias. Sin embargo, no ha sido factible conseguir dicha integración en forma completa, pudiéndose señalar como las principales causas o dificultades las siguientes:

- Como me permití manifestar, son alrededor de 600 los organismos públicos en el país y, por el hecho de la existencia de programas y cuentas especiales, el número de presupuestos que se elaboran y aprueban es mucho mayor. Se puede colegir entonces el enorme esfuerzo que implica coordinar todos esos presupuestos para que se ajusten a los lineamientos de un Plan Nacional de Desarrollo que, por su propia naturaleza, tiene también un alto grado de amplitud y complejidad. Baste citar que en el Plan Nacional de Desarrollo 1985-1988, se han identificado 33 objetivos relevantes de orden global y sectorial, 53 políticas globales y sectoriales, 184 programas sectoriales y más de 2.000 proyectos específicos, sin que pueda decirse que estos indicadores cubran todas las políticas y proyectos que están ejecutando las entidades y organismos del Sector Público;
- El Ecuador no ha estado exento de la experiencia de que al momento de la expedición de un Plan, los Planificadores consideren que la tarea ha si-

do ya cumplida, cuando en rigor en ese momento deben comenzar las labores más arduas de difusión y de coordinación;

- Frecuentemente se ha mencionado el hecho de que los Planificadores y los Administradores Presupuestarios no hablan el mismo idioma, ya que los primeros piensan en los objetivos cualitativos de largo plazo, en tanto que los segundos deben enfrentarse a los problemas prácticos de la acción diaria; y,
- La falta de un adecuado sistema de información estadística que sirva a los propósitos de la planificación y el desarrollo.

Sin embargo, consideramos que existen muy buenas perspectivas para el mejoramiento de las vinculaciones entre planificación y presupuesto y, por lo tanto, para garantizar un mayor cumplimiento de los objetivos y metas, para lo cual nos permitimos sugerir la discusión de los siguientes lineamientos:

- Mayor difusión de los objetivos y contenidos del Plan, con el mayor detalle posible, llegándose inclusive al nivel de las diferentes unidades ejecutoras y robusteciendo la formulación de Planes Operativos de corto plazo y de los Programas de Inversiones Prioritarias;
- Estímulo para la formulación de Planes de mediano plazo y Planes Operativos a nivel institucional, con el asesoramiento y asistencia del personal de la Secretaría General de Planificación;
- Incremento de las relaciones de trabajo entre la Dirección Nacional de Presupuesto y de la Secretaría General de Planificación, en tal forma que

la primera sienta que el proceso de planificación constituye un mecanismo de ayuda para su labor y no un simple incremento en su carga de trabajo;

- Los problemas de la coyuntura actual son sumamente graves y angustiosos y su solución requiere del mayor aporte e imaginación de los diferentes organismos técnicos del Estado y enmarcarse dentro de una visión de mediano y largo plazo. En este aspecto, la Secretaría General de Planificación tiene un importante rol a desempeñar, como ha sido demostrado en los últimos tiempos;
- Por diferentes circunstancias se han visto reducidas las fases de evaluación, tanto de los Planes como de los Presupuestos. Consideramos que esta tarea debe ser retomada con intensidad, pero no solamente para la demostración del grado de cumplimiento de las metas cuantitativas sino, fundamentalmente, con un mayor énfasis en aspectos cualitativos y en la identificación de los factores que han determinado el comportamiento del proceso económico y social; y,
- Ningún esfuerzo por mejorar los sistemas de planificación y presupuesto en función de los objetivos de desarrollo podrá dar los resultados apetecidos, si es que no se cuenta con el respaldo de un sistema estadístico adecuado que proporcione información con la amplitud, confiabilidad y oportunidad necesarios. Dentro de esto se destacan las informaciones sobre los ingresos, gastos y endeudamiento público, con clasificaciones económicas y funcionales; las estadísticas tributarias, referidas al menos a los principales impuestos que integran el sistema tributario; las estadísticas de comercio exterior y de balanza de pagos y las estadísticas monetarias.

En el campo de las Estadísticas sobre ingresos y gastos públicos, se hace indispensable coordinar las actividades que, en forma dispersa, realizan hasta hoy, al menos cuatro organismos del Estado que arriban a cifras diferentes, generando confusión, que no cubren la totalidad del sector público, con clasificaciones limitadas y con falta de oportunidad.

El inventario de proyectos de inversiones públicas debe ser actualizado, quizá partiendo de un censo nacional de proyectos y estableciendo los mecanismos para darle continuidad, a fin de que sirva efectivamente para los propósitos de planificación, presupuesto, seguimiento y evaluación.

Las estadísticas tributarias tienen propósitos múltiples: planificación, presupuesto, política y administración tributarias, análisis económico, etc.. De allí que se imponga la necesidad de su actualización, así como la de ampliar su cobertura.

El crecimiento económico del País se encuentra muy vinculado al sector externo, lo que determina la importancia de las políticas y programas relacionados con esta área y que deben fundamentarse en estadísticas oportunas sobre Comercio Exterior y Balanza de Pagos. Esto explica los esfuerzos que en esta materia están realizando el Ministerio de Finanzas, el Banco Central y el CONADE.

Por otra parte, el Instituto Nacional de Estadística y Censos, se encuentra empeñado en actualizar y mejorar la calidad y cobertura de las encuestas anuales de carácter económico y social, así como también en emprender en las encuestas de presupuestos familiares y de empleo.

BIBLIOGRAFIA

- Gonzalo Martner - "Análisis y Programación de los Presupuestos Gubernamentales" ILPES - Santiago-Chile 1963.
- Enrique Sierra - "Economía Política del Desarrollo- ¿Para quién producir?" Sociedad de Ediciones Internacionales - Bogotá-Colombia-1979.
- Ricardo Cibotti - "Un enfoque de la planificación del Sector Público" ILPES- Santiago-Chile - 1965.
- Secretaría General de Planificación - "Ecuador - Plan Nacional de Desarrollo - 1985-1988". Quito-Ecuador - 1985
- Consejo Nacional de Desarrollo "Catastro de las Entidades y Organismos del Sector Público Ecuatoriano" - Quito-Ecuador - 1982.