



**TRANSFERENCIA
DE TECNICAS EN LOS
ESFUERZOS DE
MODERNIZACION FISCAL
Y PRESUPUESTARIA
DE LA ADMINISTRACION
EN AMERICA LATINA**

JORGE IRISITY Jr.

**Miembro del Consejo Directivo de la Asociación
Interamericana de Presupuesto Público**

I. INTRODUCCION

No podemos estar satisfechos por el nivel técnico alcanzado hasta el presente por los sistemas de administración fiscal, —incluyendo en ésta a la administración presupuestaria—, en América Latina. Este juicio de valor no se refiere tanto a los avances alcanzados objetivamente, comparando estos sistemas con los del pasado, sino a la evidente desproporción que se aprecia entre los logros alcanzados y los esfuerzos realizados para tal propósito en el orden de decisiones y aplicación de recursos humanos, materiales y financieros. En este sentido, por todo el tiempo que se viene hablando, haciendo y escribiendo sobre el tema de la modernización de los sistemas fiscales, el funcionamiento actual de estos sistemas no traduce espectaculares resultados.

Decir lo anterior no significa desvalorizar a priori los esfuerzos realizados. En nuestro caso particular hemos dedicado un alto porcentaje de nuestra vida profesional a trabajar en el sentido de tales esfuerzos y no creemos que ellos —en los que está comprometido el trabajo de numerosos y destacados especialistas— hayan estado esencialmente desenfocados.

Cabe preguntarse entonces la razón de esa discordancia entre esfuerzos y logros. ¿Por qué actualmente, igual que hace muchos años, los informes técnicos oficiales deben aceptar en la mayoría de los países que los sistemas tributarios —por ejemplo— son inelásticos, acusan altos índices de evasión, y tienen baja incidencia como mecanismos de orientación del desarrollo y de corrección de inadecuados patrones de distribución del ingreso? Y en el orden de los presupuestos, ¿por qué actualmente persiste la imagen de una gestión presupuestaria de rutina, en la que los servicios y organismos mantienen una tensa relación de disputa con los Ministerios de Hacienda en materia de asignación de partidas. Tanto cuando se “formula” el presupuesto como cuando se trata de la utilización de los dineros mientras se “ejecuta” el presupuesto? ¿Por qué siguen ausentes en esa relación —salvo excepciones muy concretas— los “planes y pro-

gramas", aunque formalmente en muchos casos aparecen incorporados?

Así planteadas las interrogantes parece como que olvidamos la dependencia que las soluciones en el ámbito del sistema fiscal, tienen respecto a otras soluciones que requiere la problemática del subdesarrollo en los países de América Latina. Es decir que debemos ser conscientes de los límites que tiene la posibilidad de avanzar a nivel técnico en un sistema que a su vez, es una parte de los problemas de la administración estatal, en países en donde el Estado ha configurado —no siempre con coherencia— una gama muy dispar de responsabilidades, derivadas del irregular funcionamiento de realidades económicas y sociales atrasadas. En este sentido, puede aceptarse teóricamente la posibilidad de que auténticos avances técnicos efectivamente alcanzados mantengan total o parcialmente larvados los efectos del cambio, hasta el momento en que otros sistemas se equiparen técnica y funcionalmente a la transformación deseada.

El tema del trabajo se propone aislar, en el conjunto de esas interrogantes, el impacto positivo o negativo de las "transferencias técnicas" de países externos al área sobre el sistema fiscal y presupuestario, e identificar las márgenes de creatividad específica y el signo de ésta y su incidencia en la solución de los problemas o en el avance de tales disciplinas.

II. BASES ESTRUCTURALES HISTORICAS DE LOS SISTEMAS FISCALES EN AMERICA LATINA

En el orden de las transferencias técnicas del exterior, la administración fiscal y presupuestaria en América Latina tiene raíces históricas evidentes en los sistemas técnicos de los países europeos que "signaron" la etapa de dependencia colonial cuando ésta comprendía el control territorial militar, político y de gobierno de nuestros países. Fueron en esa época países como España, Portugal, Francia e Inglaterra, los que en los territorios bajo su control establecieron la organización y los sistemas de administración fiscal en el área de las actividades "gobierno de

las colonias” y de los servicios públicos que en ellas se prestaban.

El método establecido para “administrar” los ingresos y gastos en cada territorio estuvo determinado por el sistema técnico básico de administración fiscal del país que ejercía el imperio; por las características del método colonial de dicho imperio derivados del “interés” de dominio del mismo, sobre cada una de las colonias y por las características de la actividad económica colonial.

1. *El sistema técnico básico*

Respecto a este punto, es obvio que la organización del “sistema técnico” de la colonia no pudo ser otra cosa que una derivación metodológica del sistema de administración fiscal del país bajo cuyo dominio operaba. Los sistemas organizados en la historia y tradición técnica de los países dominantes, crearon mecanismos de “extensión” de sus propios métodos para ejercer la administración y el control fiscal de los intereses económicos y de los servicios que tenían en las colonias. Tales mecanismos de “extensión” estaban —de alguna manera— funcionalmente vertebrados en el sistema central de la administración fiscal del país en forma similar a lo que hoy es —a nivel de cada país— el paralelismo técnico y la integración de la administración fiscal nacional con los sistemas de administración fiscal regional, estatal o municipal.

Así por ejemplo, en los países históricamente vinculados al dominio español, se aprecia claramente el antecedente técnico del sistema fiscal español, a su vez influido por el sistema francés. Este régimen, sustentado en compleja base legal y reglamentaria, funcionaba sobre un sistema de asignación de gastos muy analítico (partida por partida) y un riguroso sistema contable basado en el régimen de “compromiso del gasto”, contando con los recursos de un sistema impositivo casi exclusivamente basado en los gravámenes al comercio exterior y administrado de modo de permitir —a nivel de cada colonia— un superavit de ingresos para reforzar las arcas fiscales de la corona.

2. *Las características y modo de "Imperio"*

En cada una de las realidades concretas de la aplicación de los sistemas técnicos básicos, pueden descubrirse formas más centralizadas o autónomas para el funcionamiento de los sistemas de administración fiscal en el territorio-colonia.

Consideramos que tal circunstancia derivó del tipo de política o método colonial de cada país centro. A título de ejemplo podríamos comparar en grandes líneas lo que podríamos llamar el modo de imperio desarrollista y el modo de imperio de explotación directa.

En el primero podríamos ubicar la vieja relación de Gran Bretaña y sus colonias, en la cual a un poderoso país industrial y requirente de la expansión de su comercio internacional, le interesa desarrollar ciertas actividades básicas en el área colonial con las cuales sustentar sólidos nexos de intercambio comercial (tanto para asegurarse el abastecimiento de materias primas como para crear mercados de colocación de sus manufacturas). Con inteligencia este método de imperio apuntó a hacer perdurar el control sobre la colonia aún más allá del período del imperio territorial-militar, manteniendo el vínculo económico-comercial. Hemos pensado en el modelo "imperio británico" porque él permite analizar históricamente el estadio de imperio territorial y el subsecuente del imperio económico-comercial que surge de la autonomía de la colonia desde el punto de vista de su administración interna y su integración al "Commonworld". Desde el punto de vista de la administración fiscal y presupuestaria, tal modo de relación desarrollista derivó en una mayor autonomía de los lugareños coloniales en el manejo administrativo y por lo tanto una mayor flexibilidad metodológica. En este tipo de colonias evolucionan sistemas menos "atados" al sistema fiscal del país centro en el orden funcional. El interés de este sistema no se orienta a crear métodos de recaudación de tributos para asistir financieramente a la corona inglesa ni de severos controles de los gastos internos en la colonia y, por lo mismo, da gradualmente a los nativos el manejo de esos menesteres y les brinda condiciones para desarrollar sistemas administrativos propios.

En el método de "imperio de explotación directa", con cuyo estilo se puede identificar el modelo de relaciones de España en América, el ejercicio del imperio se expresaba en un manejo muy severo de la administración colonial. Ello, como consecuencia de que el país dominante buscaba en los negocios y la actividad interna de la colonia obtener recursos adicionales a la recaudación de sus propios ingresos fiscales y aplicaba los gastos con sentido muy restrictivo para no agravar los requerimientos generales del país. Este tipo de relación se expresa, en términos de "sistema", con un nivel de integración administrativa de tipo "nacional" entre el país centro y la colonia. Fue históricamente un modelo imperial menos duradero, pero en el orden administrativo, institucional y de sistemas dejó rígidas estructuras y normas como herencia para los nuevos Estados.

3. *El tipo de actividad económica*

El tipo de actividad económica de las colonias evolucionó según la problemática económica del país dominante. La detentación del poder por parte del país centro, fue determinando en cada caso, y de acuerdo a su propio nivel de desarrollo y a sus problemas de coyuntura, la orientación de la economía colonial.

Así como el tipo de país centro determinó el "modo de imperio", la condición económica y social del propio país centro, fijó las características de la evolución económica de las colonias de acuerdo a la disponibilidad de recursos naturales de cada una de éstas.

Un modelo industrial exportador de manufacturas y servicios, como lo fue el imperio inglés, sin mayores urgencias fiscales internas (la corona inglesa se sustentaba con los resultados de su gran desarrollo interno), se desintegró relativamente de la cuestión fiscal de sus colonias, cuidando de otros aspectos. Primero: Que no se desarrollen imposiciones y trabas a la exportación de materias primas de la colonia al centro ni a las importaciones del centro en la colonia; Segundo: Que se desarrollen servicios básicos dentro de la colonia para apoyar el mejoramiento de las condiciones del comercio exterior (servicios portuarios; de transpor-

te interno: ferrocarriles, etc.); Tercero: Realizar inversiones directas en actividades productivas básicas para producción de materias primas exportables de la colonia al centro (extracción de minerales; producción de alimentos e insumos industriales, etc.), para asegurar la supervivencia de su modelo industrial. En apoyo de estas actividades interesa al imperio un sistema de baja tributación interna en la colonia y un régimen de gastos públicos expansivos que cree servicios para las actividades productivas básicas (energía, comunicaciones, etc.). Desde el punto de vista fiscal al imperio inglés le interesó que sus colonias generaran recursos suficientes para autofinanciarse.

Un modelo mercantilista básico, como el manejado por el imperio español, llevó su interés principal a la extracción de recursos directos de la colonia. Metales preciosos, especies naturales, productos agrícolas y un conjunto de bienes que la economía comercial de la corona española requería para vender a Europa y otras regiones a través de su sistema mercantil. Recíprocamente, también, le interesaba el control del comercio de importación de bienes de consumo para los habitantes de las colonias, pues estos bienes eran abastecidos por otras naciones desarrolladas. Este modelo económico, en donde las líneas de intercambio de bienes, en ambos sentidos, sólo interesaba como mercancía, genera la preocupación directa del Estado español por captar ingresos fiscales tanto de la explotación básica de los recursos (minería, etc.), como de la comercialización de tales mercancías. Igualmente la necesidad de organizar severos controles de los servicios gubernamentales de administración y supervisión de las actividades del sistema económico y comercial de la colonia. Así, la característica de "imperio de explotación directa", apoyada en un sistema de administración monopolítica y centralizada por parte de la corona española de sus servicios en las colonias, y el tipo de actividad económica de éstas, deriva en un gran interés fiscal del imperio sobre los resultados de dicha actividad. En esencia, el propio subdesarrollo productivo de España, le hacía muy dependiente de los ingresos fiscales que se generaban en las colonias para poder mantener los gastos públicos de la corona. Al imperio español le interesó recibir mucho de sus colonias y gastar poco en ellas. Estas circunstancias derivan por

un lado en un gran desarrollo técnico de los aranceles y sistemas impositivos sobre el comercio exterior y por otro en métodos de control contable de los gastos para las oficinas coloniales de los servicios de la corona. El gran interés fiscal deriva consecuentemente en el establecimiento de las bases de un sistema riguroso para su administración tanto en lo orgánico como en lo funcional y reglamentario.

III. EVOLUCION DE LOS SISTEMAS BASICOS

Después de la ruptura de sus vínculos con el imperio de España, los países de América Latina se dieron sus propios sistemas institucionales, pero transcurrió todo el siglo XIX sin mayores variantes en los sistemas fiscales y de administración de los gastos públicos. Prácticamente la base institucional, reglamentaria y funcional del sistema fiscal se mantuvo idéntica. El sistema de ingresos —por el tipo de economías exportadoras— siguió con alta dependencia del comercio exterior. El sistema de gastos manejado por ordenamiento institucionales y por objeto del gasto, como referencia básica para sistemas de contabilidad manejados por el Poder Ejecutivo y con organismos de Contralor del tipo de Cortes o Tribunales de Cuentas bajo el viejo sistema que rigió desde la época colonial.

Cabe preguntarse si la herencia técnica del sistema fiscal colonial era adecuada para servir a la nueva situación de las excolonias transformadas ahora al "status" de países. La perduración del modelo de actividad económica de estos nuevos países, volcada hacia el exterior por la exportación de materias primas, no le planteó mayor exigencia al sistema de ingresos. Los grupos del poder económico que sustituyeron en el manejo del poder político al viejo mando del imperio, no tuvieron mayor interés en desarrollar sistemas tributarios agresivos sobre sus propios intereses internos. Por su parte, desde el punto de vista de la asignación y manejo de los gastos, perduraron los viejos métodos restrictivos y de mucho control, pues la concepción de la necesidad de superavit o equilibrio fiscal, era tan dominante en los grupos económicos nativos como antes lo fue en la relación colonial. Esta primera etapa de los Estados nacionales en América Latina,

coincide con la vigencia de la concepción tradicional de un Estado mínimamente estructurado por tareas esenciales de "gobierno" y muy poca incidencia en lo social y económico.

Podríamos decir que la "herencia" conceptual, sumada a la organización y ritmo productivo de las ex-colonias, y los métodos y técnicas consecuentes (en el caso de la administración fiscal), no encontraron en la nueva situación factores capaces de determinar su mejoramiento. Críticamente esto permite señalar que los nuevos países no tuvieron condiciones de "creatividad" ni impulso para hacerlo, dando por "bueno", para la etapa de construcción nacional, los sistemas creados en y para servir un régimen y necesidades diferentes.

IV. LA MODERNIZACIÓN DE LOS SISTEMAS FISCALES Y PRESUPUESTARIOS

En las primeras décadas de este siglo, ya los países de América Latina tenían perfilada su caracterización económica productiva determinante de su desarrollo futuro y también definidora de sus nuevos nexos de dependencia. Todos o casi todos habían agudizado en esa fecha el carácter de economías mono-exportadoras y sus ataduras económicas y por ende fiscal al negocio internacional de la exportación de un número reducido de productos: café (Brasil); cobre (Chile); azúcar (Cuba); café (El Salvador y Costa Rica); banano (Guatemala, Honduras y Ecuador); estaño (Bolivia); carnes y lanas (Argentina y Uruguay); etc. En algunos casos la explotación estaba en manos de enclaves económicos extranjeros, y en otros en manos de productores nacionales atados a sistemas de precios y comercialización determinados por los países compradores.

Con excepción de Argentina y Uruguay, a quienes los sistemas de precios favorecieron durante la primera guerra mundial, la gran mayoría de los países de América Latina enfrentaron dificultades económicas y grave crisis fiscal. Entre otras cosas encaran la introducción de reforma al Sistema de Administración Fiscal y Presupuestaria.

Es a partir de la década de los años 20 que se puede identificar la iniciación de los esfuerzos por la modernización de la administración fiscal.

Veremos los hechos más destacados con influencia efectiva en cambios de los sistemas básicos.

1. *Misión Kemmerer*

Aproximadamente desde mediados de la década de 1920 y parte de la de 1930, un grupo técnico de EE. UU. asesoró y orientó reformas importantes en varios países (Costa Rica, Panamá, Colombia, Perú, Ecuador y Chile). De su trabajo resultaron cambios diversos, según los países, que abarcaron aspectos de organización institucional; creación de Bancos Centrales; de las Contralorías Generales y de las Direcciones de Presupuesto, entre otras; y aspectos técnicos como el uso de nuevas clasificaciones de gastos (institucional y por objeto); reformas al sistema tributario introduciendo nuevas figuras impositivas (como el Impuesto sobre la Renta - Chile/1925) y eliminando otras como, por ejemplo, el viejo impuesto de capacitación o el remate de servicios de control de pesos y medidas (viejas figuras del régimen colonial). En el orden de los gastos se establecen dos cambios significativos: a) la mencionada creación de Direcciones de Presupuesto para mejorar la definición de política de gastos; y b) El establecimiento del control previo de los gastos por la Contraloría y la asignación a ésta de la responsabilidad de llevar la contabilidad pública.

Estas dos últimas variantes dejan marcada, como criterio técnico, una notable diferencia con los sistemas tradicionales que aún perduran en países como Argentina y Uruguay, en donde siguen trabajando con las bases del viejo modelo francés, prácticamente sin Direcciones de Presupuesto y con fuertes unidades de contabilidad en la órbita del Poder Ejecutivo.

Una evaluación global del efecto de las reformas generadas con la Misión Kemmerer permite identificar la primera asimilación de técnicas "importadas" para modernizar el sistema fis-

cal en varios países de América Latina. La similitud de soluciones aplicadas en todos los países comprendidos por la misión, demuestra que en el proceso de "transferencia técnica" predominó la solución traída desde afuera sobre una específica aplicación a cada situación nacional. En otro aspecto, la base conceptual de las "soluciones Kemmerer" reconoce un claro apego a las concepciones clásicas de la política fiscal en los sistemas capitalistas.

En Estados Unidos, en el año 1921, se había aprobado la primera Ley de Presupuesto y Contabilidad, inspirada en la inclinación del Presidente Harding hacia una administración "tipo empresa de negocios". El primer director del Buró del Presupuesto, al asumir sus funciones, le señalaba al Presidente Harding lo siguiente: "comprendemos que, en estos momentos, las actividades de nuestro país se encuentran postradas, que los hombres no tienen empleo, que acechan el deseo y la desesperación, y que Ud., nos pide que todos pongamos nuestro empeño en ayudarlo a levantar el peso de los impuestos de las espaldas del pueblo mediante una reducción del costo del Gobierno". (De "El Sistema Presupuestario Gubernamental" - J. Burkhead - 1956).

La transferencia de soluciones técnicas, inspiradas en métodos dirigidos al establecimiento de severos controles en la asignación y aplicación de los gastos públicos, que se reflejan en los resultados de la Misión Kemmerer en el establecimiento de las Direcciones de Presupuesto, las Contralorías Generales a cargo del control previo y de un riguroso sistema de contabilidad, tendientes a la economía y eficiencia en la utilización de los recursos fiscales y resultantes de una necesidad derivada de la culminación de una situación económica y fiscal, específica de los Estados Unidos, no necesariamente tenía que corresponder al estado de los problemas de la economía y las finanzas públicas de los países de América Latina. Por ejemplo, en el ámbito de los ingresos tributarios en Estados Unidos desde 1912 regía el Impuesto sobre la Renta, y la sociedad norteamericana había alcanzado niveles de desarrollo y confort en las décadas anteriores a la primera guerra mundial que en nada tenían similitud con el desarrollo de las economías Latinoamericanas. En estos

países la carga tributaria interna no perturbaba mayormente la capacidad de ingreso de los sectores económicos de altos ingresos, la administración estatal tenía un desarrollo significativamente menor al alcanzado por las actividades estatales en los Estados Unidos y la presión de necesidades sociales exigían un criterio de política de gastos públicos adecuado a la cobertura de esas carencias. Las angustias financieras de los países de América Latina derivaban de la alta dependencia de los ingresos fiscales resultantes de los negocios con el exterior (exportaciones e importaciones que en la mayoría de los países habían sufrido la recesión de la primera guerra mundial) y no del "peso de los impuestos sobre las espaldas" de los empresarios y los productores agrarios de estos países. Sin embargo, las innovaciones derivadas de la Misión Kemmerer tuvieron mayor penetración en los cambios sugeridos respecto a los métodos de control y administración de los gastos públicos, y poca gravitación en cambio en el sistema de ingresos (tributación, sistemas de recaudación y control, etc.), sin duda porque estos últimos aspectos chocaban con la resistencia de los sectores detentadores del poder económico, con gravitación en el poder político de los lugares en que la misión actuó.

2. *Las reformas impulsadas por las concepciones desarrollistas.*

Cabe aquí identificar, desde mediados de la década de 1950, los trabajos realizados y promovidos por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y posteriormente por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), ambos organismos de las Naciones Unidas.

Se trata de todos los esfuerzos que en el campo de los sistemas fiscales y presupuestarios de América Latina se realizan desde la década de 1950 en adelante, a partir de las concepciones globalistas de análisis macro-económico y al ensayo de las técnicas de planificación como camino para superar el subdesarrollo de los países del área.

Esta corriente de innovaciones técnicas reconoce la existencia de antecedentes externos en el orden de políticas fiscales,

innovaciones técnico-administrativas y elaboraciones teóricas que, de una u otra forma influyeron "como transferencia técnica" o en las reformas prácticas de algunos países latinoamericanos o en la concepción técnico-ideológica de los expertos latinoamericanos.

a) Políticas y concepciones técnicas derivadas de la crisis de 1929

A partir de la crisis de 1929 en Estados Unidos se desarrollan importantes innovaciones en el manejo de la política fiscal, utilizándose por un lado el proteccionismo arancelario para aislar la economía interna de la competencia exterior y lograr su recuperación productiva interna y, por otro, se jerarquizó el manejo del gasto público como instrumento de movilización de recursos y activación económica general. También en el orden tributario interno se manejan las políticas liberales de incentivos y en el orden financiero las líneas de crédito orientado. El Estado asume un papel muy gravitante en el proceso de salida de la crisis a través de la constitución de todas esas medidas expresadas en la política de New Deal impulsada por el Presidente Roosevelt.

Esto, en el orden técnico significó el desarrollo de sistemas de análisis macro-económicos, tanto en el orden global de la economía, como en el orden de la medición de las magnitudes de acción financiera del ámbito estatal. A partir de las teorías Keynesianas se inician las experiencias de trabajo en Cuentas Nacionales, Proyecciones macro-económicas y Análisis Financieros Globales (Flow of Funds).

b) Métodos de programación y presupuestación de gastos

La nueva política orientada a dotar de "inteligencia" a la acción de los gastos públicos, sumada al arraigado concepto de la "eficiencia" del gasto, determinó que en Estados Unidos se iniciara el desarrollo técnico de métodos de programación y presupuestación del gasto. A manera de hitos en estos avances, recordamos el conocido Proyecto del Valle Tennessee que en 1934, para un conjunto de propósitos, desarrolló el método del presupues-

to por actividades. La ulterior aplicación de esta técnica en la Secretaría de Defensa (1940-1945), como método de respaldo a la logística de guerra, y su posterior extensión a todo el sistema del presupuesto del Gobierno Federal en 1960. El último paso destacado de esta evolución se ubica en 1970, con la aplicación del método PPB (Planning, Programming and Budgeting), que en algunos aspectos coincide con soluciones técnicas que se han venido investigando y experimentando en la última década en algunos países de América Latina.

c) Las innovaciones en la América Latina

Las técnicas para la realización de análisis y proyecciones de tipo macro-económico, que como se explicó fueron de utilidad para el diseño de las políticas de recuperación de un país con alto grado de desarrollo (EE. UU.), en una coyuntura depresiva como fue la crisis de los años 30, se transformó en un instrumental de suma utilidad para que los organismos regionales, encargados del estudio de los problemas económicos y sociales de América Latina, avanzaron significativamente en los conocimientos de los problemas del área, las características de su evolución y sus perspectivas.

Lo que para la economía norteamericana fue útil para encarar políticas globales de coyuntura, permitió realizar a nivel de América Latina, investigaciones históricas y dejar en claro sus problemas estructurales de tipo productivo y la incapacidad del funcionamiento de sus economías para generar una dinámica de desarrollo capaz de brindar bienestar a su creciente población.

Tales investigaciones fueron el sustento para lograr que en América Latina se aceptara la imperiosa necesidad de planificar, como camino para orientar la superación del subdesarrollo económico y social, a través de una racional y eficiente aplicación de los recursos tras objetivos concretos predeterminados.

Vinculados a los trabajos del diseño técnico de los sistemas de planificación, surgieron nuevos esfuerzos por la modernización del sistema fiscal y presupuestario en estos países.

Dos documentos elaborados por la División Fiscal de Naciones Unidas marcaron el punto de partida de las reformas fiscales y presupuestarias. “El Manual para la clasificación de las transacciones del Gobierno según su carácter económico y su función” y el “Manual de Presupuesto por Programas y Actividades”. El primero dedicado a definir un serio intento de vinculación entre los sistemas de clasificación de los ingresos y gastos públicos con las categorías y conceptos del sistema de contabilidad nacional. El segundo incorporando la idea de la programación de los presupuestos e indicando los criterios para la identificación de programas presupuestarios y su clasificación, a través de un ordenamiento muy claro de conceptos, evidentemente inspirados en la experiencia del método del presupuesto por actividades ensayado en el sistema presupuestario de los EE. UU.

A partir de estos planteamientos teóricos conceptuales, se presentaron, para los países de América Latina, dos caminos prácticos para encarar la incorporación de estas técnicas.

Un criterio, orientado a la búsqueda de la microeficiencia institucional, que encaminó la incorporación de estos nuevos métodos de clasificación y ordenamiento de los ingresos y gastos públicos a nivel de cada institución y en forma progresiva y gradual hacia el sistema. Este criterio, coherente con el punto de vista fiscal clásico en la permanente búsqueda de la “economía” de los gastos gubernamentales, se despreocupaba de la perspectiva de combinar la incorporación de las nuevas técnicas fiscales con las técnicas de planificación. No considera el criterio de dotar al sistema fiscal de una eficiencia global al servicio de los planes y a través de ellos procesar los cambios sustanciales, que las investigaciones económicas y sociales realizadas sobre la región habían señalado como impostergables. En cada uno de nuestros países se pueden encontrar ejemplos de trabajos de asesoría en los que se encaran los cambios con este enfoque de micro-administración. Es el caso de las misiones bajo los programas del Punto IV, o de AID, basadas en métodos y experiencias parciales como el Presupuesto por Actividades del Sector Salud de Puerto Rico o los propios modelos de la experiencia del Presupuesto por Actividades en Estados Unidos. También algu-

nos organismos de crédito internacional han incorporado a sus líneas de financiación, la exigencia de que los países beneficiarios 'aislen' presupuestariamente los recursos destinados al proyecto que financian y programen su aplicación por el método de actividades.

El otro criterio aplicado, que resultó con efecto más difundidos en los países, fue el que vertebró el esfuerzo por la organización de los sistemas de planificación con los referentes a la modernización del sistema fiscal. Un documento básico para fundamentar este enfoque de orientación de los cambios fue el elaborado por los economistas Jorge Ahumada y Gonzalo Martner: "El Presupuesto Fiscal como Instrumento de Programación del Desarrollo Económico", presentado a la conferencia de CEPAL celebrada en Panamá en 1959. Bajo la influencia de las tareas de asesoría e investigación que se sucedieron a partir de los planteamientos incorporados en dicho documento, la gran mayoría de los países de América Latina introdujeron en la década 1960-1970 reformas legales, de organización, y técnicas en sus sistemas fiscales y especialmente en sus sistemas presupuestarios. Tal es el caso de Colombia en 1960, de Venezuela en 1961, del Perú en 1962, del Paraguay en 1962, de los países centroamericanos entre 1963 y 1964, de Brasil en 1964, de Argentina en 1965 y 1966 y de Uruguay en su reforma constitucional de 1956, sin que esta enumeración pueda considerarse completa.

De los cambios operados en el sistema fiscal en la mencionada década, se destacan: a) Reformas Tributarias con incorporación de los sistemas de Impuesto sobre la Renta, o el perfeccionamiento de sus sistemas de registro, recaudación y control, orientados, a una mejor captación de los recursos internos de cada país y a una mejor incidencia como factor de redistribución de ingresos; b) Utilización de clasificaciones de ingresos orientadas a establecer una base de información estadística útil para la evaluación de la participación sectorial de la economía y de cada uno de los estratos sociales en el esfuerzo de generación de recursos públicos; c) El establecimiento de las clasificaciones de gastos por objeto, económica, funcional, sectorial, y en algunas experiencias regionales, también como mecanismo de

acumulación de información básica para el trabajo de evaluación de la gestión pública y la programación futura. Estos sistemas de clasificaciones de los gastos públicos se han transformado en un auxiliar fundamental en el trabajo de formulación de las Cuentas del Sector Público y su integración con las Cuentas Nacionales; d) La estructuración de los presupuestos gubernamentales, y de algunas experiencias no generalizadas a nivel de municipios, regiones, entes y empresas descentralizadas, bajo el ordenamiento de programas, actividades y proyectos, que vinculan dentro de sí el universo de recursos, físicos, humanos y financieros movilizadas tras objetivos y metas de actividad definidas.

El fundamento técnico tras el que se ha sustentado el esfuerzo para introducir los cambios resumidos en el párrafo anterior, radica en la circunstancia de que el Presupuesto es un instrumento esencialmente operativo y el que cuenta con mayor capacidad para llegar a concretar los objetivos de los planes de mediano y corto plazo. En este sentido las reformas introducidas al sistema fiscal han trascendido del tema específicamente fiscalista, integrándolo en una relación interdisciplinaria. Esta relación es esencial para lograr que el presupuesto sea al mismo tiempo la expresión del plan anual de actividades del ámbito público y también el instrumento de gestión operativa y administrativa de cada una de las unidades o agencias gubernamentales responsables de las metas de ejecución. En este último aspecto, desde el punto de vista de "transferencia técnica" los resultados alcanzados en el planteamiento teórico y en algunas de las experiencias parciales, reconocen también la influencia de métodos de planificación real, como los ensayados en los sistemas de economía socialista. Tal es el caso de la utilización de instrumentos como inventarios de recursos físicos, presupuestos o balances de insumos y materiales. Tales casos se han dado en programas o proyectos en que el factor de rigidez está constituido por el abastecimiento de determinados materiales o insumos, antes que por las disponibilidades financieras.

Si bien ha quedado en claro la influencia que sobre estos cambios tuvo el desarrollo de experiencias de otras áreas, debe aceptarse que la combinación de las teorías desarrollistas/es-

tructuralistas con la utilización de técnicas instrumentales, como las de planificación global y de programación fiscal, presentaron en el enfoque de los cambios una peculiar creatividad. En ella se percibe la intención de que los cambios proyectados resultaran en sistemas adecuados para la solución de los problemas de los países latinoamericanos. En este sentido las soluciones técnicas impulsadas muestran una ruptura clara con las concepciones clásicas. Un ejemplo se encuentra en la superación de la condición de "equilibrio presupuestal" consagrada en casi todas las leyes de presupuesto de los países latinoamericanos. El "equilibrio presupuestal" que ya fuera puesto en duda por la teoría Keynesiana como principio inamovible, es cuestionado por la corriente estructuralista que acepta como un hecho y dato de trabajo al "déficit fiscal" generado en las presiones estructurales básicas de las economías latinoamericanas. 1

V. EL PAPEL DEL ESTADO EN AMERICA LATINA Y SU INCIDENCIA EN LA EVOLUCION DE LOS SISTEMAS FISCALES.

La organización económica de los países latinoamericanos y su nivel de productividad general, desde que rompieron los vínculos del sistema colonial, ha sido sin duda incapaz para generar un mínimo de bienestar colectivo a la creciente población que vive en sus fronteras. Este es un hecho objetivo en el que han incidido causas internas y externas de distinto tipo y magnitud, del cual han derivado hacia el Estado crecientes, presiones, exigencias y responsabilidades. Su gestión debió orientarse a desarrollar acciones compensatorias de los déficits sociales y carencias históricas y también a tomar medidas correctivas para cambiar el signo de un creciente subdesarrollo por el de una promisoría perspectiva de desarrollo futuro.

La evolución política de los países, como consecuencia de esa evolución económica y social sin salidas para el subdesarrollo, determinó que la historia haya sido muy cambiante en lo que tiene que ver con la responsabilidad de la administración es-

1/ Ver en este tema "Planificación y presupuesto por programas" — G. Martner (Pág. 32).

tatal. Si bien el poder económico básico no ha sufrido cambios fundamentales, los elencos políticos o de administración estatal han sufrido frecuentes renovaciones, quitando a la gestión de gobierno la posibilidad de un esfuerzo sostenido en el sentido de su organización adecuada a las necesidades nacionales.

Ambos factores: El fracaso económico-social endémico del sistema y la falta de una madura estabilidad institucional, han sido en los hechos factores interactivos.

Como consecuencia de ello el sistema legal institucional y de organización y gestión administrativa, todavía con fuertes reminiscencias del período colonial, no encontró en el consenso de las comunidades nacionales, una fórmula que, madurada en las propias realidades de los países, pudiera sustituir las viejas estructuras. Diremos en síntesis que en estos países en que la gestión productiva, en manos de intereses privados nacionales y extranjeros, adoleció de grave ineficiencia para generar niveles de producción e ingresos capaces de retornar felicidad a las grandes mayorías de la población, el sistema orgánico estatal no tuvo condición ni posibilidades de consolidar una gestión estable y lucida, capaz de recuperar la ineficiencia básica de dichas estructuras productivas.

A pesar de esas circunstancias, el sector público en América Latina, ha tenido un papel fundamental y ha llevado el mayor peso de los logros alcanzados en materia de la compensación de los déficits del sub-desarrollo. Ha estado a su cargo la responsabilidad de la creación de todas las obras de infraestructura. Soporta el peso casi total del mantenimiento y prestación de los servicios educativos y sanitarios. Mantiene sistemas de seguridad social y de asistencia para amplios sectores de la población marginada del bienestar. Administra, casi exclusivamente, las políticas de crédito de fomento para el desarrollo de nuevas inversiones productivas por parte del sector privado, costeadando a su cargo las tasas diferenciales del interés de los créditos. Es el responsable principal de los programas de equipamiento social urbano y rural, a través de la construcción masiva de viviendas, sistema de agua, electricidad y otros servicios.

Todas estas realizaciones se han alcanzado contemporáneamente, con la tarea de "pensar" soluciones para el mejoramiento de la organización y de las técnicas de operación, entre las que se incluyen los sistemas fiscales.

En algunos aspectos, la dinámica de la gestión ha desbordado las viejas estructuras con soluciones ad-hoc. Es el caso, en la organización administrativa, de la dispersión institucional derivada de la creación de una constelación de instituciones autónomas, semiautónomas, etc., o en el orden fiscal, el de las permanentes situaciones de angustia financiera, llegando en épocas y países a límites increíbles de endeudamiento interno y externo, que no conciliaron nunca con las concepciones clásicas del equilibrio fiscal. En otros casos, las soluciones prácticas de creación de fondos especiales, dirigidos a reservar recursos para programas y proyectos de interés especial, liberándolos de riesgos de desfinanciación y en algunos casos de procedimientos engorrosos para la administración. Estos y muchos otros ejemplos de "herejías técnicas", se pueden encontrar en la historia y en la vivencia actual de la gestión administrativa del ámbito estatal en nuestros países, y muy particularmente en los métodos y sistemas de la administración fiscal financiera.

Sin embargo es evidente que toda la problemática práctica para llevar adelante las tremendas responsabilidades de gestión que el Estado ha asumido en los países de América Latina, presionan sistemáticamente sobre la definición de las propias soluciones técnicas para hacer más eficaz y eficiente tal gestión.

Creemos útil señalar que la idea del cambio y reformas de cualquier sistema, en este caso el sistema fiscal, tiene que enmarcarse dinámicamente en un proceso, en el cual los problemas de la realidad vayan generando la madurez de las soluciones y en el que se vayan sometiendo a pruebas, tanto las "transferencias técnicas" de otras realidades como las formulaciones creativas de los técnicos nacionales.

En materia fiscal, entendemos que se ha entrado en fase de madurez en el proceso de cambios y es precisamente el pa-

pel del Estado el factor que más activamente presiona para requerir la consolidación de los procesos de reforma en marcha.

VI. CRITERIOS APLICADOS PARA ASIMILAR LAS TRANSFERENCIAS TECNICAS.

En este marco de referencia histórica y conceptual, debemos ubicar tanto los esfuerzos por la reforma de los sistemas, entre los que incluimos el sistema fiscal y presupuestario, como las vías de incorporación de "técnicas" aplicadas en experiencias de países más desarrollados.

Debemos reconocer que no sólo en la búsqueda socio-política de soluciones a nivel nacional, se han ensayado y discontinuado numerosos esfuerzos para introducir cambios, sino que también se ha recurrido a la transferencia de métodos que son "eficientes" en otras realidades en virtud de que en las mismas operan condiciones y se dispone de recursos que en nuestras situaciones no se dan.

También debemos advertir que en materia de soluciones de técnica económica y soluciones de técnica fiscal el riesgo al fracaso de las "transferencias" es mayor que en otras disciplinas. En primer lugar porque las técnicas se toman de realidades económicas y sociales desarrolladas en las cuales el equilibrio funcional interno del sistema permite la utilización eficaz de instrumentos que, aplicados en nuestras realidades económicas con tremendos desequilibrios sectoriales y niveles de desarrollo menor, pueden producir resultados contrarios al propósito deseado. En segundo lugar porque siendo uno de los problemas fundamentales de los países latinoamericanos, el de la dependencia económica del exterior —con sus connotaciones políticas consecuentes—, y teniendo esa dependencia tremendas contradicciones subyacentes entre cada uno de nuestros países y los países desarrollados, la búsqueda de apoyo para "pensar" soluciones económicas y financieras en los países de los que se depende, es evidentemente riesgosa.

A lo largo del análisis de los esfuerzos que se han realizado para el mejoramiento de los sistemas fiscales a través de la búsqueda de asesorías externas o de la asimilación de técnicas en países desarrollados, no siempre se han tenido presentes las circunstancias apuntadas. Una evaluación paso a paso de las "transferencias incorporadas" podría demostrar que en muchos casos los objetivos deseados no se han alcanzado. Incluso hay proceso de reforma en marcha que encaran o cuestionan la herencia dejada por anteriores "transferencias". 2

El esfuerzo más serio encaminado con un sentido positivo para nuestros países, parece haber estado en la concepción que impulsó las orientaciones para la reforma del sistema fiscal en el marco de los trabajos de los organismos regionales especializados de las Naciones Unidas. Esta afirmación se nos ocurre válida, porque encontramos en ese esfuerzo el sustento de una labor sistemática previa en la identificación de los problemas esenciales de la economía y del ámbito fiscal de nuestros países y porque las reformas impulsadas se han enmarcado en el contexto de la racionalización orgánica y técnica de todo el ámbito público, en base a la vinculación de los sistemas de planificación y de gestión operativa. En este sentido cabe destacar, adicionalmente a la reseña ya realizada, que el esfuerzo por el desarrollo de los sistemas de planificación y dentro de ellos de los de programación y gestión fiscal, se ha completado en los últimos años con el impulso para implantación de sistemas de Planificación Operativa Anual comprensivos de una relación vincular a nivel de todos los sectores de la economía en el ámbito financiero y real. Se trata de un instrumento de apoyo a las decisiones de corto plazo y de gestión, en materia de política económica y en materia de control y evaluación de los programas y proyectos fundamentales para los objetivos del desarrollo económico. En esta materia que tiene muchos nexos de relación con el ámbito fiscal y presupuestario, las soluciones técnicas incorporadas reconocen una clara influencia de "transferencia técnica" respecto

2/ Es el caso actual de los países que están revisando el "papel" de las Contralorías Generales, su participación y el control previo de gastos, y la necesidad de retornar a sistemas de contabilidad en la órbita del Poder Ejecutivo, todo lo cual cuestiona las "soluciones" Kemmerer.

al sistema de planes anuales y presupuestos económicos que se ha desarrollado en Francia en los Trabajos de la Oficina del Comisariato del Plan. En algunos países de América Latina ya se han formulado modelos tentativos de Presupuesto Económico Nacional (Argentina, por ejemplo) y en Venezuela actualmente se están desarrollando las bases técnicas preliminares para la formulación de Planes Anuales Operativos a partir de 1976.

Un indicador respecto a la aceptación del camino técnico emprendido en las reformas al sistema fiscal y el marco del sistema de planificación, radica en la circunstancia de que muchas de las "evaluaciones" sobre los efectos prácticos de tales cambios (por ejemplo el uso de la técnica de presupuestos por programas) reclaman su profundización antes que discontinuar el esfuerzo. Tal circunstancia se refleja en las actuales inquietudes que existen sobre "técnicas de presupuestos sectoriales"; "técnicas de presupuestos regionales", o "técnicas de programación de la ejecución presupuestaria", temas sobre los cuales se está trabajando en esta fecha en varios de nuestros países, con un gran esfuerzo de creatividad técnica.

VII. ALCANCES Y LIMITACIONES

En la introducción a este trabajo pusimos énfasis en plantear las interrogantes que muchos técnicos y administradores se plantean con respecto a la sobrevivencia en los sistemas fiscales y presupuestarios, de fallas fundamentales. Tanto en lo que se refiere al papel sustantivo del sistema fiscal en el funcionamiento de las economías nacionales, como en los aspectos operativos prácticos de los métodos técnicos que se han ido incorporando como consecuencia de los trabajos efectuados por la reforma de dicho sistema.

Señalamos también que podría concebirse la posibilidad de que muchos avances técnicos concretos pudieran haberse logrado sin que aún se puedan palpar sus resultados y efectos, por no haberse alcanzado madurez y armonía en la evolución conjunta de los cambios. Esta salvedad la establecimos por ser precisamente ese nuestro criterio, con respecto a los trabajos y al-

cances logrados en materia de sistemas de planificación y de sistemas de programación y administración fiscal y presupuestaria. En la mayoría de los países de América Latina, las reformas incorporadas conviven aún con una heterogénea mezcla de formas institucionales, reglamentarias, legales y en el marco de graves problemas sustantivos en el orden económico y financiero. Al mismo tiempo, muchas otras disciplinas de administración también están en proceso de análisis y cambio. Todo ello limita o paraliza en buena medida, muchas de las posibilidades de aplicación de los cambios ya operados.

Sin embargo, entiendo que a partir de los trabajos iniciados en la década de 1950, América Latina ha iniciado un proceso consecuente —aunque lleno de dificultades— dirigido a conocer sus problemas y descartar sus propias soluciones. En el orden práctico de las técnicas relativas a los sistemas fiscales, debe señalarse que ya se ha logrado construir una gran parte de la "infraestructura" metodológica. Si aún los efectos funcionales de tal estructura no han desarrollado plenamente sus potencialidades, es porque, por un lado, está en proceso su consolidación y profundización y por otro, aún no se ha logrado la integración de estos cambios con otros que se están operando en otras disciplinas de la administración pública. Debe reconocerse que las limitaciones fundamentales que se han detectado hasta ahora derivan de los desequilibrios operados en el avance y profundización de técnicas y sistemas que sólo maximizarán sus resultados cuando operen en forma integrada complementando sus logros.