

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

Diseño de una Metodología de Evaluación Presupuestaria para Programas de Inversión del Sector Público Agropecuario.

TESIS PRESENTADA POR:

JUAN JOSE GOMEZ URRUTIA
ROLANDO ALBERTO DIAZ BENAVIDES
JAIME CESAR URQUILLA MENDEZ

PARA OPTAR AL GRADO DE:
LICENCIADO EN ECONOMIA

ASESOR: LIC. MAURICIO ESCALANTE MOLINA

MARZO DE 1980.



T
350.722
G633d



UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

ING. FELIX ANTONIO ULLOA

RECTOR

LIC. RICARDO ERNESTO CALDERON

SECRETARIO

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

LIC. CARLOS ALBERTO POCASANGRE

DECANO

LIC. CRUZ DONELLY HENRIQUEZ

SECRETARIO

TRIBUNAL EXAMINADOR

PRESIDENTE: LIC. JOSE ERNESTO SOTO GOMEZ

1ER. VOCAL: LIC. MAURICIO ESCALANTE MOLINA

2DO. VOCAL: LIC. MARIO AMILCAR GARCIA

I N D I C E

INTRODUCCION

CAPITULO PRIMERO

I. Procedimiento de Trabajo Empleado	Página
A. Metodología Aplicada	1
B. Marco Teórico	5
B.1 Importancia del Sector Agropecuario	5
B.1.1 Participación del Sector Agropecuario en el PTB nacional	5
B.1.2 Estructura de las Exportaciones Nacionales ...	6
B.1.3 Población	7
B.2 Problemas Estructurales que Obstaculizan el Desa- rrollo del Sector Agropecuario	8
B.2.1 Tenencia de la Tierra	8
B.2.2 Falta de Demanda Efectiva	10
B.2.3 Falta de Eficacia de las Políticas de Activa- ción Económica	11
B.3 Volumen de Inversiones Destinadas al Sector en el Quinquenio 1973-1977	13

CAPITULO SEGUNDO

II. El Presupuesto Fiscal y sus Interrelaciones con el Plan General de Desarrollo del Sector Público Agropecuario de los años 1973-1977.	
A. Conceptos Generales del Presupuesto Fiscal	16

B. Influencia del Presupuesto Fiscal en la Actividad Económica	21
B.1 En el Nivel General de Precios	21
B.2 En la Redistribución del Ingreso	22
B.3 En el Comercio Exterior	24
B.4 En la Formación de Capital Nacional	27
B.5 En el Nivel de Empleo	28
B.6 En la demanda de Bienes y Servicios	30
C. Relación del Presupuesto Fiscal con los Planes Globales de Desarrollo	31
D. Sistema Presupuestario Vigente en el Sector Público Agropecuario (Planteamiento de Hipótesis)	33
E. Contenido del Plan de Desarrollo del Sector Público Agropecuario 1973-1977	40
E.1 Objetivos del Plan de Desarrollo Agropecuario ...	41
E.2 Estrategia de Desarrollo Agropecuario	43
E.2.1 Los Mercados y los Productos	43
E.2.2 Estrategia sobre los Recursos y los Factores Productivos	44
E.2.3 El Desarrollo Rural	45
E.2.4 Participación del Estado	46
E.3 Instrumentos de Desarrollo Agropecuario	46
E.3.1 Política de Reforma Agraria	46
E.3.2 Política Económico-Financiera	47
E.3.3 Política relativa a los Recursos y los Factores Productivos	47

CAPITULO QUINTO

V. Metodología de Evaluación de los Programas Presupuestarios de Inversión del Sector Público Agropecuario	
A. Requisitos necesarios para establecer y desarrollar un Sistema de Evaluación de Programas de Inversión..	118
A.1 Adecuados Sistemas de Información Estadística y Contable	119
A.2 Apoyo Institucional	120
B. Metodología de Evaluación Presupuestaria (Planteamiento de Hipótesis)	122
B.1 Delimitación del concepto de Control y Evaluación	123
B.2 Desarrollo de la Evaluación Presupuestaria:	
Areas y Etapas de Aplicación	126
B.2.1 Análisis de Eficacia y Eficiencia de los Programas Presupuestarios	127
B.2.1.1 Análisis de Eficacia y Eficiencia	128
B.2.1.2 Determinación de Coeficientes de Eficiencia	131
B.2.1.3 Resultados y Efectos de la Ejecución de los Programas	134
B.2.1.3 a Valor Agregado	136
B.2.1.3 b Comercio Exterior	138
B.2.1.3 c Nivel de Empleo	140
B.2.1.3 d Distribución del Ingreso	141

	Página
B.2.1.3 e Nivel de Inversión	142
B.2.1.3 f El Gasto Público	144
B.2.1.3 g Demanda de Bienes y Servicios	145
B.2 I.3 h Producción Agropecuaria	146
B.2.2 Identificación de factores y causas que provocan desviaciones en los Programas de Inversión	149
B.2.2.1 Factores y Causas de tipo Microeconómico	150
- En el área de Programación Física	
a) Falta de realismo en la determinación de metas programadas	150
b) Procedimientos utilizados para desa- gregar las metas globales y parcia- les en función temporal	151
c) Fluidez de la información estadísti- ca hacia los distintos niveles de programación	152
d) Adecuación real del elemento humano para la ejecución de actividades...	152
e) Cambio de orientación sobre políti- cas y objetivos institucionales ..	153
f) Falta de Coordinación institucional e interinstitucional	153

	Página
F. Planes Anuales Operativos del Sector	50
G. Presupuesto Quinquenal del Sector	53

CAPITULO TERCERO

III. Papel de la Evaluación en la Racionalidad del Gasto Público	
A. Fuentes de Financiamiento del Gasto Público	56
A.1 Ingresos Corrientes	57
A.1.1 Ingresos Tributarios	59
A.1.2 Ingresos no Tributarios	62
A.1.3 Ingresos por Transferencias Corrientes	64
A.1.4 Otros Ingresos Corriente	65
A.1.5 Otros Ingresos para el Financiamiento de Programas de Funcionamiento	66
A.2 Ingresos de Capital	67
A.2.1 Ventas de Activos y Compensaciones por pérdi- das y daños	68
A.2.2 Reembolsos de Préstamos Concedidos	69
A.2.3 Préstamos Directos Obtenidos	70
A.2.4 Créditos en Valores Públicos	72
A.2.5 Ingresos por Transferencias de Capital	73
A.2.6 Otros Ingresos de Capital	74
B. Contenido del Gasto Público	75
B.1 Asignación y Uso de Fondos por Sectores	77
C. La Política Económica como Orientadora del Gasto Público	85
D. Papel de la Evaluación en el Gasto Público	88

CAPITULO CUARTO

IV. Desarrollo del Proceso Presupuestario en el Sector Público Agropecuario	
A. Contenido del Proceso Presupuestario	91
A.1 Programación Presupuestaria	93
A.2 Ejecución Presupuestaria	96
A.3 Control y Evaluación Presupuestaria	98
B. Funcionamiento del Proceso Presupuestario en el Sector Público Agropecuario	103
B.1 Programación Presupuestaria	103
B.2 Ejecución Presupuestaria	104
B.3 Control y Evaluación Presupuestaria (Planteamiento de Hipótesis)	107
C. Obstáculos al Desarrollo de la Evaluación Presupuestaria en el Sector Agropecuario	111
C.1 Falta de Unidades Administrativas de Evaluación..	111
C.2 Falta de Adecuados Registros Estadísticos	112
C.3 Imprecisión de Unidades de medidas, costos y metas	113
C.4 Escasez de Personal especializado en la Técnica de Evaluación	114
C.5 Falta de respaldo a las labores de Evaluación....	114

- En el área de Programación Financiera:	
a) Cálculo irreal de los costos programados	154
b) Administración inadecuada de los fondos financieros	154
B.2.2.2 Factores y Causas de Tipo Económico y Social	155
a) Cambios en la Política Económica....	155
b) Cambios en las condiciones sociales y políticas	159
B.2.3 Especificación y Determinación de medidas correctivas para orientar el programa de inversión conforme al esquema de desarrollo adoptado	160
B.2.3.1 Medidas Correctivas de Tipo Administrativo	160
a) Reducción de la dimensión física y financiera del programa	161
b) Cambios en la dirección y administración del programa	161
c) Selección de nuevas fuentes de financiamiento	162
d) Redistribución de recursos humanos, financieros y materiales del programa..	162
e) Eliminación total o parcial del programa	163

	Página
f) Formulación de Planes Vinculares de Acción a nivel interinstitucional ..	163
B.2.3.2 Medidas Correctivas de Tipo Económico ..	164
C. Los niveles y usuarios de la Evaluación	167
C.1 En lo que respecta a los efectos de los programas..	167
C.2 De acuerdo al mejoramiento de los instrumentos del Estado	168
C.3 De acuerdo a la necesidad de información pública ..	169
D. Conclusiones	170
Bibliografía	175
Anexos	184

I N T R O D U C C I O N

Los países en vías de desarrollo, especialmente los latinoamericanos, vienen utilizando desde hace varias décadas instrumentos de previsión de las actividades socioeconómicas, particularmente las técnicas de planificación y presupuesto por programa, como procesos integrados para acelerar su desarrollo.

Puede asegurarse que ningún país o estado realiza sus actividades económicas, sociales o políticas sin una norma de comportamiento, con el propósito de seleccionar el mejor uso a los recursos limitados de que éstos disponen. En tal sentido, se aplican estrategias, planes, programas y proyectos cada vez mas relevantes y de mayor dimensión, especialmente en el Sector Público, quien tiene la responsabilidad de satisfacer las demandas sociales de la población y de promover a través de la inversión el desarrollo de la infraestructura básica.

Gradualmente, conforme transcurran períodos fiscales, las funciones del Estado adquieren una mayor dimensión, se vuelven más heterogéneas y complejas, lo que implica una mayor utilización de recursos escasos entre usos alternativos, los que necesariamente deben de invertirse de la forma más racional posible.

Para lograr este cometido, en El Salvador desde hace aproximadamente 15 años se viene utilizando técnicas de planificación 1/ y de

1/ Especial impulso adquieren los Planes Quinquenales a partir de 1961, período en el cual tuvo lugar la reunión de Punta del Este, Uruguay, en donde se impulsa el "Programa de Alianza para el Progreso" .

presupuesto por programas, como medios de soporte para garantizar la continuidad de los programas de desarrollo y obtener los mayores beneficios de las inversiones realizadas.

Sin embargo, no obstante los notables avances logrados en la aplicación de estas técnicas, aun subsisten serias limitaciones en su utilización, especialmente en la parte de ejecución, control y evaluación presupuestaria.

Las deficiencias mencionadas requieren serios estudios para poder identificar con propiedad los puntos débiles del sistema y así fortalecerlos en sus partes más importantes, particularmente lo que se refiere a la técnica de evaluación presupuestaria, que en el país aun no ha logrado consolidarse, a nivel sectorial ni global.

En lo que respecta al sector agropecuario, la falta de adecuados sistemas de evaluación adquieren un importante significado por ser este sector el que aporta el mayor porcentaje al Producto Nacional Bruto (PNB), convirtiéndose en consecuencia, en el sector que tiene mayor importancia en el país y sobre el que descansa en gran medida el dinamismo de la actividad económica nacional.

Las razones expuestas, son suficientes para obligar al Estado a buscar mecanismos de control y evaluación que garanticen a través de sus instituciones encargadas de planificar el gasto público, el uso racional de los recursos destinados hacia la inversión en el Sector Agropecuario.

- 1 - Efectuar evaluaciones periódicas del avance físico de las obras que cada unidad ejecutora estaba realizando de acuerdo con las metas previstas en los programas presupuestarios y operativos.
- 2 - Hacer una comparación de los costos asignados a cada programa con los realmente gastados en el período.
- 3 - Recomendar la adopción de medidas correctivas cuando se observaran desviaciones entre lo programado y lo ejecutado en los programas.

Para llevar a cabo estos objetivos las unidades ejecutoras adoptarían el sistema de ir evaluando trimestralmente la ejecución de los programas, centralizando su atención en el logro de los objetivos.

Por no poder controlar y evaluar todas las metas y las actividades realizadas en los programas, se seleccionarían las más representativas, las que requerirían mayores recursos y las que mayor importancia tendrían para el sector.

Sin embargo, el sistema de Control y Evaluación descrito no generó el efecto esperado, debido principalmente a que centralizó su atención al seguimiento de la ejecución física de los programas y a la descripción de las actividades sin analizar los resultados y efectos obtenidos.

En la práctica estos aspectos se resumen en un informe que debe ser enviado a OSPA en donde la unidad de programación presupuestaria realiza la evaluación de los programas. Considerando que los in-

formas de las unidades ejecutoras en lo referente a la situación de los programas normalmente se hace con retraso, esto impide que el informe de evaluación sea oportuno.

Es de hacer notar que los sistemas de seguimiento que se han aplicado y se siguen aplicando en el sector público agropecuario no responden a verdaderos criterios de evaluación tal como ésta se concibe, sino más bien, constituyen mecanismos de control, de seguimiento físico de las obras, de descripción de actividades, de control financiero, etc., consecuentemente no se profundiza en el análisis de las causas que provocan las desviaciones en los programas para poder dictar medidas correctivas.

La inexistencia de verdaderos sistemas de evaluación de programas presupuestarios, preferentemente en los de inversión, no permite conocer los alcances de éstos y los efectos económicos y sociales que puedan irradiar al sector. Esto permite en consecuencia que ciertos programas de inversión de gran alcance no rindan los frutos deseados, con el consiguiente mal uso de recursos financieros, materiales y humanos, los cuales perfectamente podrían ser orientados hacia aquellos programas de inversión que verdaderamente están cumpliendo los objetivos y metas propuestas y contribuyendo con ello al cumplimiento del plan de desarrollo del sector.

- OBJETIVOS DEL TRABAJO

La evaluación presupuestaria como técnica de planificación de sempeña una gran función en lo que respecta a la asignación de recur-

La investigación que aquí se presenta, intenta llenar ese vacío y propone como elemento central del trabajo una metodología de evaluación para programas de inversión del Sector Público Agropecuario, con la intención que sea adaptable a otros sectores de la economía del país.

- PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La necesidad de impulsar el desarrollo económico y social en El Salvador, obligó al Estado a adoptar sistemas de planificación que proveyeran los instrumentos operativos necesarios, para poner en marcha y en forma ordenada planes de desarrollo de largo y mediano plazo que respondieran a las necesidades reales del medio salvadoreño.

"En 1964 en el Sector Público Agropecuario, el proceso de planificación se institucionaliza con la creación del Departamento de Planificación y Coordinación de Programas Agropecuario, adscrito a la Secretaría de Estado del Ministerio de Agricultura y Ganadería. Posteriormente, en el año 1973, y en el seno de la Dirección General de Economía Agropecuaria, se crea la Dirección de Planificación Agropecuaria, como la oficina Sectorial de Planificación del Sector. Un año después se organizan en casi todas las instituciones Centralizadas y Descentralizadas del mismo, Oficinas Institucionales de Planificación" 2/

2/ Angela de Orsenigo. "Análisis y Perspectivas del Presupuesto por Programas del Sector Público Agropecuario". Tesis de Grado. Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.

Al constituirse la Oficina Sectorial de Planificación Agropecuaria (OSPA) como el organismo rector del proceso de planificación del Sector Público Agropecuario las diferentes unidades ejecutoras del ramo prepararon programas mejor integrados y dentro del contexto de planes de más largo alcance, conteniendo éstos, objetivos y metas mejor definidas y en correspondencia con el Plan de Desarrollo Sectorial. En el mismo año y paralelamente a la creación de OSPA, todas las instituciones del Sector prepararon su presupuesto basados en la técnica del presupuesto por programa. La adopción de esta técnica permitió darle un mejor ordenamiento a las acciones de cada una de las instituciones del sector, así como también un grado de coordinación mayor. Estas medidas permitieron hacer uso más racional de los recursos humanos, materiales y financieros del Sector.

Con la adopción del sistema de Presupuesto por Programa en el Sector Público Agropecuario, se hizo necesario establecer un sistema de control y evaluación que permitiera analizar sistemáticamente lo realizado, comparando lo logrado con lo propuesto, para determinar las variaciones, y en el caso que éstas existieran, proponer alternativas de solución para que la programación de actividades y de recursos se hiciera más racional en el período siguiente, buscando con ello realimentar el proceso presupuestario y consecuentemente el de la planificación. Para solventar este problema el organismo central de planificación del Sector Agropecuario diseñó un sistema de "Control y Evaluación" cuyos objetivos básicos fueron los siguientes:

sos entre usos alternativos y en la orientación del desarrollo del sector; sin embargo, actualmente esta técnica, no está cumpliendo este papel, dado que los sistemas prevalentes no responden a verdaderos criterios de evaluación de resultados ni de efectos producidos, sino más bien a lo que constituyen controles financieros y seguimientos en la ejecución de programas o proyectos de inversión. Con el propósito de reducir las deficiencias observadas en los actuales sistemas de evaluación, en el presente trabajo de investigación, se pretenden cumplir los siguientes objetivos:

- 1 - Diseñar una metodología de evaluación presupuestaria para programas de inversión del sector público agropecuario que responda a las condiciones reales del medio.
- 2 - Realizar un estudio del ciclo presupuestario del sector público agropecuario, analizar sus partes componentes y destacar la importancia que la evaluación tiene dentro de todo el ciclo.
- 3 - Establecer las bases que podrían seguirse por las diferentes instituciones públicas del sector y de otros, para buscar una adecuada racionalización de los fondos públicos, mediante la aplicación de técnicas adecuadas de evaluación presupuestaria a nivel de programa.
- 4 - Hacer un análisis de los principales obstáculos que hasta el presente han impedido la formulación e implementación de adecuados sistemas de evaluación de programas presupuestarios, presentando alternativas de solución.

Para el cumplimiento del primer objetivo, se analizarán los sistemas de evaluación hasta el presente aplicados en dicho sector; estudiando sus bondades y defectos y comparándolas a la luz de lo que verdaderamente representa la evaluación.

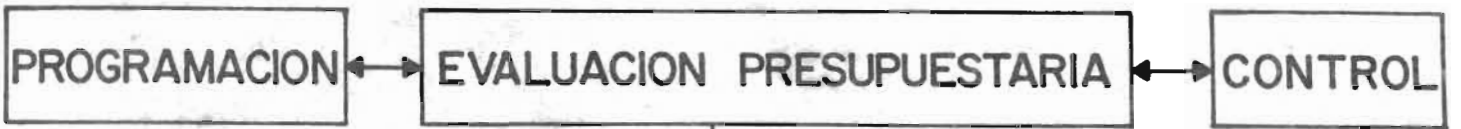
En lo referente al segundo objetivo, se enmarcará la acción al proceso de elaboración presupuestaria de todo el sector público agropecuario, del cual se estudiará principalmente las siguientes fases: Programación, Ejecución y Control y Evaluación. Cada una de estas fases será estudiada en forma teórica y tal como se realiza en el sector. Se pondrá especial atención a la fase de control y evaluación destacando como ésta repercute en las restantes fases del ciclo presupuestario.

El cumplimiento de este objetivo se relaciona con el tercero, por cuanto las conclusiones que se obtengan del estudio del ciclo presupuestario en lo que respecta a su aplicación práctica y en su interrelación con la evaluación, servirá de base para estimular a las diferentes instituciones que conforman el sector a la adopción de sistemas de evaluación para sus programas de inversión cuando no los tengan, y a mejorarlos en caso contrario.

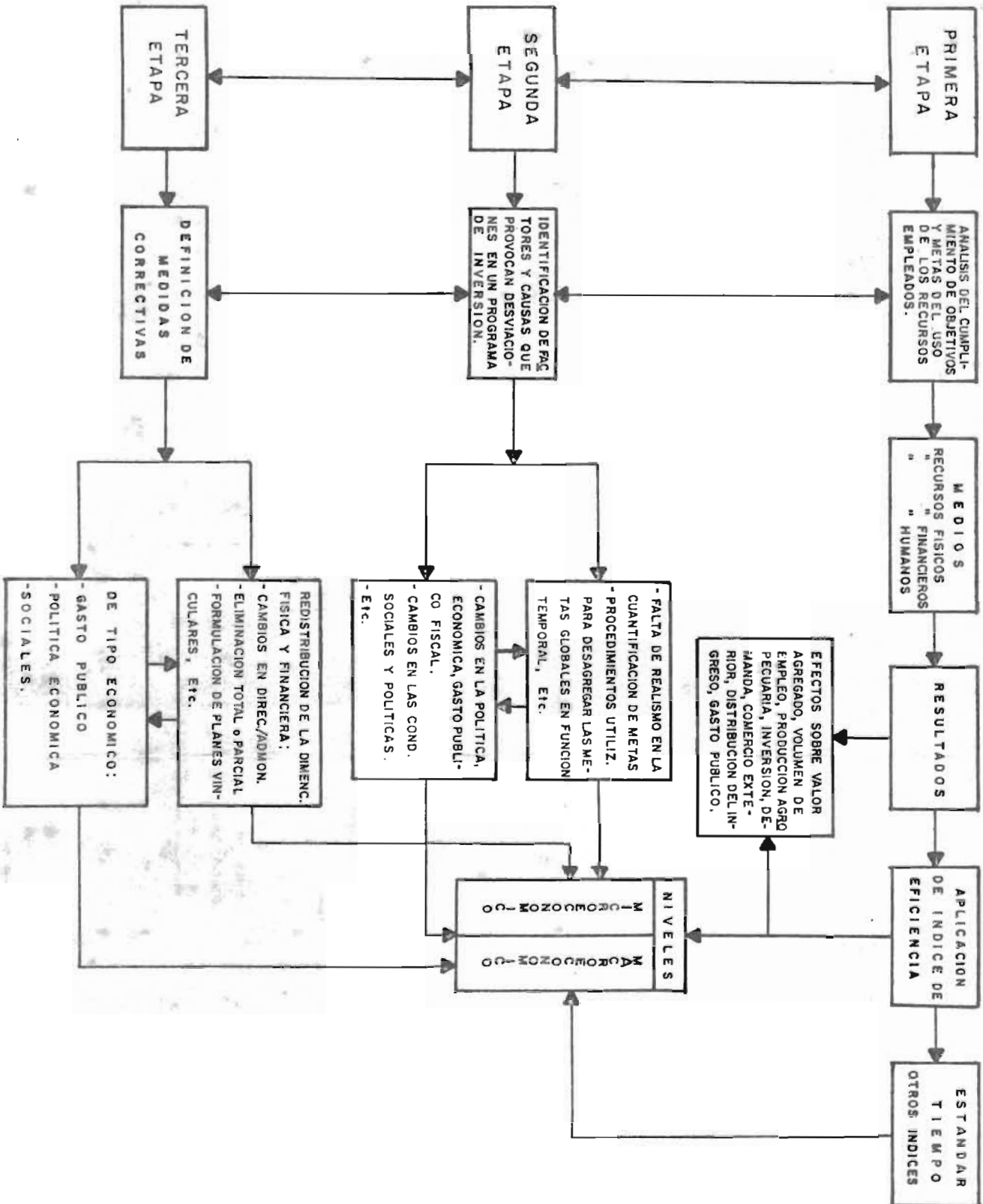
La técnica de evaluación adoptada por las instituciones para ser efectiva, deberá estar sustentada por una guía sistemática y coherente; exenta además de los vicios tradicionales que se han venido manifestando en el sector público agropecuario.

Este vacío se pretende llenar mediante la formulación de una

PROCESO PRESUPUESTARIO



METODOLOGIA DE EVALUACION PRESUPUESTARIA TIPO DE PROGRAMA : DE INVERSION SECTOR : AGROPECUARIO



ANEXO N° 17
 CLASIFICACION ECONOMICO-SECTORIAL DE LOS GASTOS DEL SECTOR PUBLICO
 1973 - 1977
 En Miles de Colones

AÑOS GRUPOS SECTORIALES	NATURALEZA ECONOMICA	GASTOS CORRIENTES										TRANSFERENCIAS					AMORT. DE LA DEUDA PUB.		TOTAL (31)+(8)+(9)		
		GASTOS DE CONSUMO					INVERSION REAL					AL SECTOR EXTERIOR		AL SECTOR PUBLICO		RESCATE DE RESERVA DE SUB-TOTAL (4)+(15)+ LA DEUDA LA DEUDA (7) INTERNA EXTERNA	TOTAL (6)+(17)+(8)				
		RESUMEN: COMPRAS NACIONALES BIENES Y INTERESES SERVICIOS	SUB-TOTAL (1)	AL SECTOR EXTERIOR PRIVADO	AL SECTOR EXTERIOR PUBLICO	SUB-TOTAL (2)	EQUIPO Y CONSTRUCCION	ACTIVOS EXISTENTES	COMPRAS VALORES EXISTENTES	COMPRAS VALORES EXISTENTES	PRESTAMOS DE PRODUCCION SECT. PRIVADO	PRESTAMOS DE PRODUCCION SECT. PUBLICO	AL SECTOR EXTERIOR	AL SECTOR PUBLICO	SUP-TOTAL (6)			RESCATE DE RESERVA DE SUB-TOTAL (4)+(15)+ LA DEUDA LA DEUDA (7) INTERNA EXTERNA			
1973	0 Desarrollo de los Recursos Naturales	-	3,188.0	-	-	1.8	3,188.0	-	-	-	3,745.4	-	-	-	-	-	-	18.4	-	3,763.4	5.9 47.8
	1 Desarrollo Social	-	103,324.4	-	-	20,324.9	103,324.4	-	-	108,193.3	-	-	-	-	-	-	-	388.4	-	22,167.0	21 3.0 16.2
	2 Desarrollo de la Infraestructura	-	57,889.0	-	-	109.0	57,889.0	-	-	68,767.6	-	-	-	-	-	-	-	84.0	-	68,851.6	12 4.1 10.8
	3 Desarrollo de la Producción	-	28,008.9	-	-	19,007.3	47,816.8	-	-	58,981.1	-	-	-	-	-	-	-	20.0	-	58,861.3	1 0.7 7.1
	4 Servicios Económicos y Financieros	-	44,097.2	-	-	348.1	44,445.3	-	-	1,058.9	-	-	-	-	-	-	-	-	-	9,251.0	94 56.2
5 Administración y Servicios Generales	-	80,460.2	-	-	8,933.3	89,393.5	-	-	47,448.6	-	-	-	-	-	-	-	-	1,883.4	-	6,498.7	7 2.7 48.8
1974	0 Desarrollo de los Recursos Naturales	3,700.1	899.4	-	-	1.8	4,600.3	-	-	5,218.4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5,216.6	9 9 2.1
	1 Desarrollo Social	76,787.0	4,898.0	-	-	21,676.6	98,463.0	-	-	120,139.6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	19,463.0	8 8 8.1
	2 Desarrollo de la Infraestructura	46,974.5	2,850.4	-	-	7,127.9	54,102.8	-	-	61,230.7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	13,102.8	1 8 5.0 9.6
	3 Desarrollo de la Producción	2,534.0	1,472.0	-	-	4,006.1	6,540.1	-	-	8,546.1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	10,234.4	1 5 4 4.8
	4 Servicios Económicos y Financieros	18,837.3	5,396.9	-	-	31,782.4	50,620.6	-	-	52,513.3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7,831.5	1 3 1.2 8.2
5 Administración y Servicios Generales	32,008.0	17,509.0	-	-	72,718.0	104,727.0	-	-	147,445.8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3,000.0	11 487.3	
1975	0 Desarrollo de los Recursos Naturales	4,092.2	822.1	-	-	1.6	4,915.9	-	-	5,738.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5,736.4	1 0 2.2
	1 Desarrollo Social	16,608.1	6,717.9	-	-	22,326.0	38,936.0	-	-	45,653.9	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3,930.0	1 2 1 7.4
	2 Desarrollo de la Infraestructura	81,132.2	3,759.6	-	-	10,719.5	95,601.3	-	-	106,320.8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	14,300.0	1 3 8 7 7.2
	3 Desarrollo de la Producción	10,909.8	2,142.7	-	-	3,383.3	16,435.8	-	-	19,819.1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2,772.3	3 8 0 5 7.9
	4 Servicios Económicos y Financieros	18,876.1	7,618.6	-	-	48,202.2	74,696.9	-	-	82,301.7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	19,887.3	2 1 3 4 2.2
5 Administración y Servicios Generales	30,077.6	18,052.2	-	-	77,992.6	108,070.4	-	-	145,962.2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2,000.0	1 0 8 5.0	
1976	0 Desarrollo de los Recursos Naturales	6,164.7	1,228.7	-	-	208	7,412.4	-	-	8,221.1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8,212.9	2 4 3 0 3.1
	1 Desarrollo Social	21,682.9	6,409.8	-	-	25,092.7	48,082.5	-	-	54,492.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3,980.0	1 7 8 5.0
	2 Desarrollo de la Infraestructura	82,177.3	7,489.4	-	-	10,706.0	100,072.7	-	-	110,781.1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7,854.0	3 3 5 7 8.3
	3 Desarrollo de la Producción	40,411.8	2,760.4	-	-	6,821.1	49,993.3	-	-	56,814.4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4,061.0	4 0 7 8.4
	4 Servicios Económicos y Financieros	22,433.5	6,832.2	-	-	49,239.7	78,505.4	-	-	85,345.1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2,900.0	4 0 8 10.4
5 Administración y Servicios Generales	78,705.5	28,872.2	-	-	102,053.7	180,927.9	-	-	219,800.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2,000.0	2 6 6 4 8.0	
1977	0 Desarrollo de los Recursos Naturales	4,205.2	1,122.2	-	-	1.8	5,329.2	-	-	6,451.4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6,449.6	2 6 2 7.1
	1 Desarrollo Social	28,039.5	6,789.3	-	-	32,828.8	64,868.3	-	-	71,657.1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3,500.0	2 1 1 2 7.2
	2 Desarrollo de la Infraestructura	98,880.1	4,894.2	-	-	14,767.8	118,542.1	-	-	133,309.9	-	-	-	-	-	-	-	-	-	81,888.1	3 0 4 2 8.6
	3 Desarrollo de la Producción	18,721.1	3,188.8	-	-	8,301.6	24,211.5	-	-	27,513.1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,800.0	3 7 0 7.4
	4 Servicios Económicos y Financieros	23,371.9	8,084.0	-	-	47,401.9	70,855.9	-	-	78,940.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,800.0	2 4 8 7 2.3
5 Administración y Servicios Generales	32,997.2	18,289.7	-	-	51,286.9	84,286.1	-	-	103,572.8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3,000.0	2 4 8 7 2.3	

FUENTE: Analisis por Sectores del Presupuesto General 1973 - 77 Dirección General del Presupuesto. M° de Hda. EL SALVADOR

cionan desviaciones en los programas de inversión y también en los efectos resultantes de las mismas.

Se quiere dejar constancia, que la metodología de evaluación que se propone, presenta en partes de ella lineamientos generales a seguir a fin de que la metodología resulte más aplicable.

Ello indica que con este trabajo pueden no resolverse todas las deficiencias observadas en este campo, sin embargo considerando que el proceso de investigación es interactivo, se espera con este modesto documento contribuir a la formulación de una metodología de evaluación no sólo aplicable a un sector, o circunscrita a los programas de inversión, sino que sea de común aplicación para todos los sectores y para todo tipo de programas; por otra parte, se espera incentivar el estudio mas a fondo de todos los aspectos que involucra la evaluación presupuestaria, y de igual forma favorecer su aplicación en todos los agentes económicos que de una manera u otra intervienen en el engranaje administrativo del Sector Público, y cuyas decisiones políticas o técnicas incurren en la utilización de recursos para llevar a cabo sus acciones.

Finalmente queremos rendir nuestro más sincero agradecimiento al Lic. Mauricio Escalante Molina por su desinteresada y valiosa colaboración para la elaboración de este documento.

neamente a la ejecución de los programas y proyectos, y expost porque una vez ejecutados los programas y proyectos, permitirá conocer los resultados y efectos finales de la ejecución de los mismos.

Para darle tratamiento a los elementos planteados en párrafos precedentes, la investigación se integrará en cinco capítulos; en el primero de ellos se expone al lector la metodología de investigación utilizada y el marco teórico en base al cual se preparó el presente trabajo académico.

En el segundo capítulo, inicialmente se presenta una exposición conceptual de las diferentes nociones que se han venido utilizando sobre el presupuesto fiscal, para llegar posteriormente a definir el concepto mas adecuado al presente trabajo. Asimismo, se hace un análisis de la forma como el presupuesto fiscal influye en las diferentes variables macroeconómicas, tales como: el nivel general de precios, redistribución del ingreso, balanza de pagos y otros.

El estudio de los anteriores aspectos se toman como base para llegar seguidamente a establecer la relación entre el Presupuesto Fiscal y los Planes Globales de Desarrollo. Finalmente se estudia el Sistema Presupuestario Vigente en el Sector Agropecuario, complementado con otros instrumentos de planificación como son los presupuestos fiscales, los planes anuales operativos, para terminar con el estudio del contenido del Plan de Desarrollo del Sector Agropecuario para los años 1973-1977.

En lo que al tercer capítulo se refiere, se presenta una ex-

posición de las fuentes de ingreso de que dispone el Estado, estructuradas en sus diferentes clasificaciones, se hace una jerarquización de dichas fuentes analizando el papel que desempeñan como financiadoras de los presupuestos de funcionamiento y de inversión del sector público. En este mismo capítulo se incluye además la distribución de los recursos financieros en los diferentes sectores, destacando preponderantemente la evaluación presupuestaria como instrumento racionalizador del gasto público, estableciendo asimismo su conjugación con la política económica predominante.

En el capítulo cuarto, se analiza el proceso presupuestario a nivel del Sector Público, luego a fin de ajustarlo a los objetivos de este estudio, se analiza el funcionamiento de este proceso en el Sector Público Agropecuario poniendo mayor énfasis en la etapa de evaluación presupuestaria para deducir elementos básicos que sirven de soporte y que proporcionan una mayor consistencia a la metodología de evaluación que se propone.

Finalmente en el capítulo quinto, se presenta la parte más importante de la investigación, la cual consiste en la propuesta de una metodología de evaluación para programas presupuestarios de inversión del Sector Público Agropecuario.

Con el objeto de lograr un mejor cumplimiento de la metodología propuesta, se presenta una serie de requisitos, que se consideran necesarios, si se pretende obtener mejores resultados de dicha metodología. Especial atención se ha puesto en las causas que oca-

- En el estudio se considera la evaluación como parte integrante del ciclo presupuestario, el cual comprende tres períodos 3/ distribuidos así:

- 1) El primer período dura un año y comprende cuatro fases:
 - a) Programación Presupuestaria
 - b) Elaboración del Anteproyecto
 - c) Discusión y Aprobación
 - d) Promulgación de la Ley de Presupuesto
- 2) El segundo período tiene la misma duración del período precedente e incluye las fases siguientes:
 - a) Ejecución Presupuestaria
 - b) Control Presupuestario
 - c) Evaluación de resultados y efectos producidos
 - d) Clausura del ejercicio fiscal
- 3) El tercer período tiene una duración de 3 meses y se considera como período complementario, caracterizado por cuanto en él se cancelan las obligaciones contraídas hasta el 31 de diciembre del año anterior. (2° Período)

Del primer período interesará el estudio de la programación presupuestaria y del segundo período interesará fundamentalmente lo correspondiente a la ejecución presupuestaria y a la evaluación de

3/ Dr. Oscar Gandarillas Vargas. "Presupuesto por Programa" Documento mimeografiado. Ministerio de Hacienda. 1978.

resultados y efectos producidos.

Finalmente, se considerará el control y la evaluación como partes integrantes del mismo proceso, con el criterio de que el control, además de medir y examinar resultados procede a valorarlos, a decidir las medidas de optimización del uso de los recursos o las acciones correctivas que sean necesarias, y a la evaluación, como el aspecto del control que analiza la eficiencia y eficacia con que se han cumplido los diferentes cursos de acción.

La metodología de evaluación a proponer está circunscrita al ámbito sectorial, al nivel micro y macroeconómico y a las instancias concomitante y ex post.

Al referirse al ámbito sectorial, se analizan los resultados y efectos producidos por la implementación de los principales programas de inversión del Sector Público Agropecuario.

Dicha metodología en el nivel microeconómico analiza los aspectos administrativos que involucra la ejecución de los programas. A nivel macroeconómico se utilizará para analizar las variables económicas del Sector, tales como tasas de crecimiento, estructura del comercio exterior, valor agregado, demanda efectiva y otras.

En cuanto a las instancias, la metodología a diseñar estará referida a las instancias concomitante y ex post.

Será concomitante porque la metodología de evaluación a aplicar se estructurará de tal forma que permita ser realizada simultáneamente con el control.

metodología de evaluación para programas de inversión que se desarrollan en el Sector, metodología que se planteará considerando los obstáculos que hasta el momento no han permitido a este sector contar con verdaderos sistemas de evaluación, lo que ha venido a repercutir en una notoria insuficiencia y mal uso de recursos en la ejecución de importantes programas y proyectos de inversión, dificultando con ello el desarrollo del sector agropecuario.

- HIPOTESIS FUNDAMENTALES

En el desarrollo de la investigación se han probado las hipótesis siguientes:

- 1 - El sistema de Presupuesto por Programas vigente en el Sector Público Agropecuario no ha sido efectivamente implementado, debido especialmente a la carencia de personal especializado en esta técnica en lo que respecta a la interpretación de los fundamentos y alcances inherentes a este sistema.
- 2 - La no existencia de una adecuada metodología de evaluación presupuestaria para programas de inversión del sector Público Agropecuario desde 1973 hasta 1977, ha conducido a mantener en vigencia programas irrelevantes a un elevado costo, los cuales limitan la consecución de los grandes objetivos y las metas en los Planes de Desarrollo.
- 3 - Mediante la evaluación presupuestaria, los instrumentos de política económica que el Estado aplica en el Sector Público Agropecuario, cumplen su cometido con mayor eficacia.

Este conjunto de hipótesis guardan una estrecha relación entre sí, de tal forma que la veracidad o falsedad de una de ellas incide directamente en la comprobación de las otras.

- LIMITACIONES DEL ESTUDIO

Las limitaciones que servirán como marco de referencia y que a la vez centralizarán los esfuerzos en la consecución de los objetivos y la demostración de las hipótesis son las siguientes:

- Actualmente la técnica del Presupuesto por Programa que se encuentra vigente en el sector Público Agropecuario sirve para estructurar los presupuestos de funcionamiento y de inversión. Sin embargo la investigación se referirá exclusivamente a la estructura, ejecución y efectos de los programas de inversión.
- La metodología de evaluación presupuestaria que se propone, está orientada específicamente hacia los programas de inversión que implementa el Sector Público Agropecuario en el proceso de desarrollo nacional.
- Si bien es cierto, que en el sector Agropecuario se realizan inversiones tanto del sector público como del sector privado, tendientes a modernizarlo y adecuarlo a las necesidades del desarrollo actual, este estudio se limitará a la forma como el Estado contribuye a promover el desarrollo mediante sus programas de inversión.
- La participación estatal de sus inversiones se circunscribirá al período correspondiente al Plan Quinquenal 1973-1977.

Este método analítico-inductivo se ha mantenido a lo largo de toda la investigación, acentuando su aplicación del segundo al cuarto capítulo, por ser éstos, los que contienen los antecedentes, problemas, experiencias y otros elementos de sustentación, que hacen posible en el último capítulo, llegar a plantear la metodología de evaluación presupuestaria dirigida a medir los efectos de los programas de inversión en el sector público agropecuario.

En otras palabras, para la estructuración del capítulo final, se partió de los antecedentes y relaciones causales estudiadas en los capítulos precedentes, que tal como se mencionó servirán para establecer y demostrar un conjunto de hipótesis fundamentales que ayudaron a fortalecer la metodología de evaluación propuesta en el presente trabajo, cuyo propósito es garantizar las inversiones estatales destinadas a mejorar las condiciones económicas y sociales del sector agropecuario.

Bajo tales términos, la investigación se ha efectuado con la mayor objetividad posible, es decir, manejando elementos reales donde se desarrolla el fenómeno en estudio, liberándolo en lo posible de la **concepción** ideológica de quienes participan en el proceso. No obstante, de caracterizarse el estudio por su enfoque objetivo, se complementa con ciertos criterios subjetivos que se incorporan analíticamente en ciertas partes del trabajo, las cuales se justifican por ser el sello personal que se le imprimió al estudio. Para eliminar en lo posible el sesgo ideológico, se presenta en todo momento hechos y elementos de comprobación objetiva. El propósito de combi-

...nar estos dos enfoques es para darle a la investigación un carácter más científico y una mayor solvencia a las opiniones, criterios e instrumentos de control y evaluación expuestos en el presente trabajo.

C A P I T U L O I

PROCEDIMIENTO DE TRABAJO EMPLEADO

En el desarrollo de este Capítulo se considera como parte esencial del mismo la metodología aplicada, la cual se ha mantenido a lo largo de todo el documento de investigación, recalcando su efecto en los capítulos segundo, tercero y cuarto. Es de hacer notar que ha prevalecido en la investigación la objetividad a fin de obtener conclusiones y recomendaciones adecuadas al fenómeno económico en estudio.

Siendo el Sector Agropecuario, el área a la cual se dirige este estudio, se analiza la importancia de este sector a través de sus aspectos más sobresalientes, también se estudian los factores que han limitado su desarrollo y la importancia que el Estado le ha dado al Sector Agropecuario a través del volumen de inversiones que se promovieron en el período 1973-1977.

A - METODOLOGIA APLICADA

En el presente estudio, el proceso para identificar el problema, analizarlo y proponer la alternativa de solución mas conveniente, estuvo basado fundamentalmente en métodos de investigación y enfoques económicos combinados caracterizándose algunas partes del trabajo por haber sido formulados, atendiendo a un solo tipo de enfoque y a una sola metodología de investigación.

En términos generales la característica principal que se le

ha querido imprimir al presente trabajo, es la de elaborar todas sus partes basándose en todo momento en el análisis, ya sea que se trate de fenómenos económicos o sociales. Para ello, en el desarrollo de cada capítulo se estudiaron cada una de sus partes componentes, clasificándolas previamente de acuerdo a un orden lógico de tal forma que las conclusiones y recomendaciones que surjan de los razonamientos desarrollados durante la investigación guarden consistencia e integración. De acuerdo a lo anterior, el método principal que caracteriza el presente trabajo es el analítico tanto por los elementos señalados como por hacer comparaciones en lo posible con fenómenos similares al que estudia; proceso que se realiza para darle una mayor solvencia y garantía a los elementos planteados en cada parte del trabajo.

Otra característica importante del método seguido en la investigación, es que está basado en el estudio y observación de hechos reales imputables al fenómeno económico que aquí se trata, complementado con el análisis económico y auxiliado de fundamentos teóricos que a él se refieren. El procedimiento aplicado, está encaminado mediante la observación sistemática y periódica a obtener conclusiones valederas y de fondo del comportamiento de las instituciones del Sector Público Agropecuario, específicamente sobre la técnica de evaluación presupuestaria de los programas de inversión, de acuerdo al análisis efectuado en el desarrollo del ciclo presupuestario a nivel general y sectorial.

no, en el cual se presta especial atención a las cosas que un gobierno realiza más bien que las que adquiere. Según lo expresado en esta característica son los objetivos y las metas las que van a determinar el número y calidad del personal, las máquinas y equipo, las instalaciones, el material y el financiamiento. Por último, la definición incluye la estimación de los recursos y las fuentes de fondos para su financiamiento. Con ello además de referirse al presupuesto tradicional de presentar las estimaciones de ingresos a percibirse en el período presupuestario, se incorporan las fuentes de fondos para el financiamiento del presupuesto.

B - INFLUENCIA DEL PRESUPUESTO FISCAL EN LA ACTIVIDAD ECONOMICA

La influencia que ejerce el presupuesto fiscal sobre la actividad económica nacional como instrumento de planificación de corto plazo, permite la ejecución de las metas de largo y mediano plazo fijadas en los planes de desarrollo del país.

El presupuesto tiene enorme incidencia sobre distintos campos y variables de la actividad económica nacional, sin embargo en el análisis se estudiarán los principales efectos que este instrumento tiene en: el nivel general de precios, distribución del ingreso, comercio exterior y capitalización interna, nivel de empleo y demanda de bienes y servicios.

B.1 En el nivel General de Precios

El presupuesto es un instrumento poderoso que el Estado puede emplear para manipular el nivel general de precios. Cuando el Estado realiza sus gastos transfiere ingresos al sector privado, lo que se traduce en un mayor poder de compra de los sectores beneficiados, que al hacerlo efectivo aumenta la demanda total. Por la vía de los impuestos, el Estado reduce el poder adquisitivo de la comunidad lo que provoca una reducción en la demanda de bienes y servicios. En consecuencia, considerando los efectos que el gasto público y la tributación tiene sobre la demanda efectiva, el nivel general de precios puede verse afectado de acuerdo a las siguientes posibilidades.

- Que los precios permanezcan estables.

dad soberana mediante el cual se computan anticipadamente los ingresos y se autorizan los gastos públicos para un período determinado" .

- Luis Brito García define al presupuesto como "Aquel documento que autoriza a una entidad pública a efectuar gastos que no excedan de cierto límite, a los efectos de cumplir con una finalidad en el especificado y dentro de un cierto período y que contiene así mismo una estimación de los recursos de que según se prevea dispondrá tal entidad durante dicho lapso" .

Podría continuarse exponiendo una cantidad de definiciones sobre presupuesto, sin llegar probablemente, a unificar criterios de los elementos que las integran.

Como el propósito no es suscitar una polémica en cuanto a este interesante tema, se expone a continuación una definición que se adecúa a los propósitos de la investigación y que además incorpora elementos técnicos modernos que le dan el carácter de presupuesto moderno. Esta definición es la siguiente: "El presupuesto es el instrumento que limita la acción del Estado para el cumplimiento de los planes, coordinando los diferentes recursos y actividades del sector público, en el se establecen las autorizaciones de gastos que podrán efectuarse en un período determinado para cumplir los propósitos o las metas de cada programa y se incluyen las estimaciones y las fuentes de fondos para su financiamiento".

Con esta definición se acepta que el presupuesto es el instrumento que limita la acción del Estado, delimitándole su jurisdicción, autoridad, derecho, facultades y el marco de acción para el cumplimiento de sus planes de desarrollo. Además es considerado como un instrumento del Estado para la ejecución de los planes de corto, mediano o de largo plazo, determinándose en consecuencia que se dé una estrecha vinculación entre el presupuesto y los planes.

Otro aspecto que sobresale, se refiere a la necesidad de coordinar los recursos y actividades del sector público a través del presupuesto en sus diferentes fases de conformidad al programa, estableciendo las responsabilidades administrativas, asignación de recursos y evaluación de programas.

Se indica también, que en el presupuesto se establecen las autorizaciones máximas de gastos que podrán efectuarse en un período determinado. Esta característica se refiere al principio de periodicidad del presupuesto, el cual es universalmente aceptado, sin embargo para efectos fiscales y de ejecución de un proyecto, pueden especificarse las formas de desembolsos por anualidades o cualquier otra forma más conveniente.

En esta definición se establece una relación de las autorizaciones de gastos con los propósitos o las metas a cumplir en cada programa.

Esta es una característica particular del presupuesto moder-

CAPÍTULO II

EL PRESUPUESTO FISCAL Y SUS INTERRELACIONES CON EL PLAN
GENERAL DE DESARROLLO DEL SECTOR PUBLICO AGROPECUARIO
DE LOS AÑOS 1973-1977

En este capítulo se hará una exposición conceptual de las diferentes nociones que se han venido utilizando sobre el presupuesto fiscal, para llegar posteriormente a definir el concepto de presupuesto más acorde al presente trabajo. Asimismo, se hará un análisis de la forma como el presupuesto fiscal influye en las diferentes variables macro-económicas tales como: El nivel general de precios, redistribución del Ingreso, Balanza de Pagos, etc. El estudio de los anteriores aspectos, se tomarán como base para llegar seguidamente a establecer la relación entre el presupuesto fiscal y los planes globales de desarrollo. Como etapa última de este capítulo, se estudiará el sistema presupuestario vigente en el sector agropecuario, complementado con el estudio de otros instrumentos de planificación entre los cuales pueden citarse: Los presupuestos fiscales, planes anuales operativos y el contenido del Plan de Desarrollo del Sector para los años 1973-1977.

A - CONCEPTOS GENERALES DEL PRESUPUESTO FISCAL

Los conceptos sobre presupuesto fiscal han ido cambiando a la par de la evolución que ha tenido la función del Estado. Así mientras el Estado ha dejado de ser un simple espectador de la actividad económica, también el presupuesto ha dejado de ser un documento pura-

mente administrativo para llegar a convertirse actualmente en el instrumento ejecutor de la política económica estatal.

Modernamente, la acción del Estado debe cumplirse conforme a un plan global del cual, es parte importante el presupuesto; trascendiendo del campo puramente jurídico y administrativo a que estaba sometido en sus inicios para abordar últimamente el campo de la política económica en función del desarrollo económico de los países.

De acuerdo a lo anterior se puede afirmar que modernamente la importancia del presupuesto en la actividad económica nacional está en relación directa al papel que juega el Estado en la economía.

A continuación se presentan algunas definiciones de varios especialistas en la materia presupuestaria 1/.

- A. E. Buck, sostiene que el presupuesto presenta tres elementos -- esenciales; a) Es un plan financiero; b) Es un proceso para la elaboración, aprobación, ejecución y fiscalización de este plan; c) Autoridades Administrativas responsables de las sucesivas etapas de tal proceso.

- Para Ramiro Cabezas: "El presupuesto es un plan financiero y de acción programada que facilita la coordinación de las actividades del gobierno buscando la eficiencia y la economía y estableciendo los adecuados controles fiscales"

- Esteban Jaramillo dice que: "El presupuesto es un acto de la autori

1/ ICAP: "Material de lectura sobre presupuesto por Programa Volumen I Pags. 145-155" .

Es de hacer notar que los fondos programados para la inversión se realizan de año en año, para lo cual se estructuran programas presupuestarios de inversión incorporándose en éstos los objetivos y metas tendientes a acelerar el desarrollo del sector.

Al analizar las asignaciones presupuestarias orientadas al sector agropecuario durante el período 1973-1977, se ha observado que éstos han variado ligeramente, representando dichas asignaciones un promedio del 8.5% anual del Presupuesto General de la Nación (Ver -- Anexo N°7).

conducido en muchos casos a utilizar en forma irracional los recursos productivos existentes con el consiguiente deterioro de los mismos. En otros casos, se ha descuidado la producción de bienes de consumo interno, aún teniéndose condición para hacerlo; lo que viene a incidir negativamente en la balanza comercial del país, pues se tiene que importar dichos bienes para satisfacer las crecientes necesidades nacionales.

En resumen, la poca efectividad de la política tributaria en el sector agropecuario, no ha permitido que ésta se convierta en un instrumento que sirva para incentivar la producción y la productividad y a la vez obtener para el Estado volúmenes significativos de ingresos, impidiéndole convertirse en un instrumento de desarrollo para el sector.

De lo planteado anteriormente puede concluirse que las políticas económicas del sector no han sido formuladas ni ejecutadas en forma coordinada para alcanzar objetivos básicos del desarrollo. Asimismo, puede evidenciarse la poca participación del Estado en el manejo efectivo de algunos instrumentos de política económica, lo que le ha restado capacidad de orientación en la actividad agropecuaria.

B.3 Volumen de Inversiones Destinado al Sector en el Quinquenio 1973-1977.

La política estatal tendiente a cambiar la situación imperante en el sector agropecuario, se ha orientado por el lado de la in--

versión; considerando que esta variable es la estratégica para todo sistema económico y la que ejerce mayor dinamismo a las actividades productivas desarrolladas en el sector, contribuyendo a la disminución de los problemas estructurales que han venido entorpeciendo el desarrollo del mismo.

De acuerdo al Plan de Desarrollo del Sector Agropecuario, para el quinquenio 1973-1977 se programaron 368.7 millones de colones distribuidos en 35 proyectos de inversión; de esta inversión programada, 51.4 millones de colones correspondían a otros sectores de la economía y 7.7 millones de colones al sector privado (Ver Anexo N°5), ello hace que la inversión pública del Sector Agropecuario ascienda a casi 310 millones de colones. Si a la cifra anterior se le agrega el monto destinado al financiamiento de la inversión que asciende a 30.9 millones de colones, la inversión pública agropecuaria para el quinquenio 1973-1977 llega al total de 340.5 millones de colones (Ver Anexo N°6).

Al analizar la distribución de este monto global se observa que 93.6 millones de colones se destinarán para inversión física y 216.0 millones de colones para inversión financiera.

De acuerdo a lo anterior puede notarse que la inversión total que en el sector agropecuario se programó durante el quinquenio 1973-1977 fue muy significativa, especialmente si se toma en cuenta la escasez de recursos que existen en el país, sin embargo, esta cifra se puede justificar considerando la mayor importancia que el sector tiene dentro de la economía nacional.

aunque mantenga una producción que le permita hacer una mayor exportación; lo que viene a repercutir negativamente en las expectativas de inversión de los productores hacia estos bienes agrícolas.

Las repercusiones económicas mencionadas se ven fortalecidas también por la manipulación de los precios de estos productos a nivel internacional especialmente de los productores más fuertes y los consumidores que controlan los mercados quienes fijan los precios a determinado nivel y según su conveniencia.

En cuanto a los productos de consumo interno, la falta de demanda efectiva es consecuencia de una falta de suficiente capacidad adquisitiva de la población rural que constituye la mayoría.

Este escaso crecimiento de la demanda efectiva de alimentos está relacionada con la distribución del ingreso nacional, el cual en los últimos años ha crecido a un ritmo notablemente bajo.

B.2.3 Falta de Eficacia de las Políticas de Activación Económica.

Las políticas económicas tendientes a dinamizar la actividad del sector, no han sido formuladas ni ejecutadas en forma coordinada y eficaz por el Estado, lo que no ha permitido que éstas se conviertan en verdaderos instrumentos para promover el desarrollo del sector; ejemplo de ello lo constituye el crédito agropecuario que en el país se caracteriza por lo siguiente 6/.

6/ Plan de Desarrollo Agropecuario 1973-1977.
MAG-CONAPLAN.

- a) Básicamente el crédito ha sido orientado a financiar los productos de exportación, dejando al descubierto la explotación de otros productos agrícolas, especialmente de consumo interno.
- b) Se ha venido otorgando para cultivos el 90% de los recursos disponibles y solo el 10% para los productos pecuarios.
- c) El crédito otorgado a la agricultura se ha incrementado en los últimos años, pero se ha concentrado en un reducido grupo de agricultores de mayor capacidad económica y con solvencia para responder por los préstamos. Esto ha determinado que la mayoría de los pequeños y medianos productores hayan quedado al margen de este recurso.
- d) Los recursos crediticios han sido orientados prioritariamente por los usuarios, a financiar gastos de operación. En los últimos años solo el 50% del crédito se ha otorgado para inversión.
- e) El mayor volumen crediticio es otorgado a través de la banca comercial e hipotecaria, lo que se traduce en una escasa influencia del Estado en la manipulación de este instrumento, reduciendo las posibilidades del sector.

Por el lado de la política tributaria, ésta se ha caracterizado en el sector por no tener una eficaz función fiscalizadora 7/, es decir no grava la totalidad de los productos agropecuarios, lo que ha -

7/ Hace excepción a esto la política tributaria sobre los productos de exportación.

las tierras nacionales 5/.

La explotación productiva que se ha mantenido en los latifundios es la de explotar las tierras disponibles con pastos naturales y aproximadamente un 20% con cultivos anuales, caracterizándose además por utilizar poca mano de obra en relación a las tierras que poseen.

El minifundio por otra parte, se caracteriza por poseer poca tierra y escasez de capital por persona activa. En este tipo de explotación se hace un uso más intensivo de los recursos, tanto de la tierra como de la mano de obra. Esto se debe a que los poseedores de este tipo de explotación están marginados del proceso de mejoramiento tecnológico por sus niveles de conocimientos y falta de recursos. Esta forma de distribución de la tierra ha venido a conformar por un lado una minoría privilegiada, con excesiva cantidad de tierra en su poder, y por otro lado un número elevado de campesinos sin tierra o muy poca tierra, con escasos recursos para invertir y poder vivir en condiciones humanas satisfactorias.

Otro aspecto complementario, son los viejos sistemas de tenencia de la tierra que aún prevalecen en el país, las cuales carecen de una adecuada legislación.

Este aspecto legal se ha traducido en un desestímulo para que los productores puedan programar racionalmente sus explotaciones, sobre la base de una eficiente tecnología y para que inviertan en la ex

5/ OP. CIT. Plan de Desarrollo Agropecuario, Capítulo I, Página 14.

pansión de la capacidad productiva de esas tierras. Entre estos productores se destacan los arrendatarios y los colonos que en conjunto suman alrededor del 50% de las explotaciones del país, con aproximadamente el 10% de las tierras cultivables (lo anterior puede verse en el Anexo N°4).

Dado los graves problemas de tenencia y distribución de la tierra que se aprecian, puede afirmarse que los estímulos económicos basados en el mercado, no tienen un efecto preponderante en la dinamización de la producción del sector. Así por ejemplo, los precios no son un aliciente para el minifundista y para el agricultor de tenencia inadecuada que producen escasos o muy pocos productos para el mercado y que tienen además limitación de la tierra para una posible expansión o para introducir cambios tecnológicos. En cambio para los grandes propietarios un precio remunerativo puede conducir a una mayor extensividad si es que no se adoptan políticas que obliguen a hacer un buen uso de los suelos productivos.

B.2.2 Falta de Demanda Efectiva.

La falta de demanda efectiva en el sector ha afectado tanto a los productos primarios de exportación como a los de consumo interno. En los primeros la falta de demanda efectiva ha sido causada principalmente por la existencia de convenios internacionales para la exportación de productos agrícolas en los cuales se establecen -- cuotas de exportación por país; este hecho ha provocado consecuentemente que no se pueda exportar más allá de esa cuota predeterminada,

mentalmente de las exportaciones de café, algodón, azúcar, carne y otros productos; situación no muy favorable para el país por cuanto se vuelve una condición limitante al desarrollo económico y social orientado por el Estado, pues se hace depender éste de las expectativas bonancibles o deprimentes de los principales productos agrícolas de exportación en el mercado internacional.

B.1.3 Población

Toda actividad económica se circunscribe en beneficio de la población, la cual según el Anexo N°3, en El Salvador el grueso de ella pertenece a la población rural superando a la población urbana; las cuales para el quinquenio 1973-1977, representaron el 58% y el 42%, respectivamente de la población total.

Estudios recientes 3/ sobre el crecimiento poblacional en el área rural y en el área urbana, evidencian una tasa de crecimiento de 2.7% para la primera y 2.8% para la segunda.

Estos datos revelan los intensos esfuerzos que deben realizarse tanto en el sector rural como en el urbano, para dar ocupación, vivienda, salud, educación y principalmente alimentación. La necesidad es más aguda en el sector rural, puesto que el sector urbano ha sido siempre el más favorecido por factores diversos.

3/ "Proyecciones de Población por Departamento, Área Urbana, Rural y Municipio, El Salvador - 1970-2000"

De acuerdo a los aspectos planteados sobre la participación porcentual del Sector Agropecuario en el PTB, las Exportaciones totales y los Aspectos Poblacionales, puede comprenderse que la importancia que este sector tiene sobre la actividad económica nacional, es preponderante y puede asumirse que al menos en el corto plazo su desplazamiento por otro, no es factible dentro de las posibilidades de cambio que puedan surgir en el país.

B.2 Problemas Estructurales que Obstaculizan el Desarrollo del Sector Agropecuario.

Actualmente, no obstante el desarrollo relativo que ha tenido el sector agropecuario, éste no puede considerarse como satisfactorio, sobre todo si se tiene en cuenta el acelerado crecimiento poblacional en el área rural y el escaso mejoramiento de sus condiciones económicas, sociales y políticas experimentadas hasta el presente.

Los factores que han incidido para caracterizar el lento desarrollo de este sector han sido diversos, por lo que se hará un análisis de los más fundamentales.

B.2.1 Tenencia de la Tierra

En el país la forma prevaleciente de la distribución de la tierra se presenta en dos formas bien diferenciadas: el latifundio y el minifundio ^{4/}, que en conjunto explotan aproximadamente el 60% de

^{4/} Deben comprenderse estos conceptos, como Latifundios Económicos y Minifundios como los define Rafael Menjivar en su libro "Reforma Agraria" Pags. 41 y 44.

B - MARCO TEORICO

B.1 Importancia del Sector Agropecuario

En El Salvador el sector preponderante de la economía es el agropecuario, en donde se desarrollan las actividades productivas que más generan empleo y las que a su vez proveen los mayores ingresos en concepto de divisas permitiendo que el 55% aproximadamente de la población económicamente activa del país obtenga sus ingresos. 1/

Otro aspecto sobresaliente del sector agropecuario, es el de contribuir en un mayor porcentaje en la formación del Producto Territorial Bruto (PTB); que no obstante haber perdido peso relativo en su estructura en los últimos años, ha continuado manifestando su predominio, habiendo tenido una participación promedio del orden del 27% en los últimos 10 años. 2/

El análisis del comportamiento experimentado por el sector, así como de las variables principales: producción, ingreso, empleo, demanda, etc. que se relacionan con el desarrollo agropecuario, permitirá comprender el grado de importancia que éste tiene dentro de la economía nacional.

B.1.1 Participación del Sector Agropecuario en el PTB Nacional.

La participación porcentual que el sector agropecuario ha teni

1/ Plan de Desarrollo Agropecuario 1973-1977, Capítulo I, Página 1, MAG- CONAPLAN, El Salvador

2/ IBID.

do en la determinación del PTB del país, ha sido significativa, manteniéndose durante los últimos cinco años, en un promedio de 24.2% (Ver Anexo N° 1).

Esta participación se considera significativa, si se toma en cuenta que doce son los sectores que conforman el PTB Nacional.

En el anexo N°1 puede observarse que la participación porcentual del Sector ha sido fluctuante, pasando de 24.77% en 1973 a 21.72% en 1977. No obstante la disminución observada, el predominio del sector agropecuario se mantiene; siendo rivalizado únicamente por los sectores industria y Comercio.

B.1.2 Estructura de las Exportaciones Nacionales

Al analizar la estructura porcentual de las exportaciones realizadas por el país en el período 1973-1977, se observa que en conjunto las exportaciones de Productos Alimenticios y Materiales Crudos no Comestibles, ambos pertenecientes al Sector Agropecuario, son los que mayor participación han tenido en las exportaciones totales, pasando de un 66.8% en 1973 a 77.8% en el año de 1977 (Ver Anexo N°2)

Esta situación singular es la que tradicionalmente se ha venido observando, lo que ha conformado una especialización productiva en bienes primarios de exportación, no permitiendo en consecuencia una diversificación de las exportaciones que permita una estabilidad en el mercado internacional.

Los ingresos fiscales que el Estado percibe, provienen funda-

En realidad el PLAN ANUAL OPERATIVO (PAO) es la expresión anual del Plan de Mediano Plazo (Plan quinquenal). El PAO tiene la particularidad de tener una mayor precisión, está adecuado a situaciones de corto plazo y formulado en base a la experiencia recogida de anteriores segmentos temporales de los planes de mediano plazo que expresa; establece la coordinación de los factores sectoriales e integra sus distintos componentes en forma armónica; reflejando las acciones programadas por el Estado a fin de lograr las metas del corto plazo, sin perder de vista las vinculaciones con los planes de mediano y largo plazo.

En el Sector Público Agropecuario los planes anuales se formulan por regiones y por unidades ejecutoras. Los primeros se basan principalmente en el uso actual y potencial de los recursos naturales, combinando los demás factores en un área fácil de manejar. En cuanto a las unidades ejecutoras (Direcciones Generales é Instituciones Autónomas), éstas formulan sus Planes Anuales Operativos en función de su radio de acción y de acuerdo a los programas y proyectos que debe ejecutar dentro del marco del Plan de Mediano Plazo.

Por medio de los Planes Operativos Anuales se va concretizando de año en año el Plan de Desarrollo de Mediano Plazo formulado para el sector, ya que a través de ellos se conoce lo que se ha hecho el año anterior y se formulan concretamente las acciones que se llevarán a cabo el año siguiente, tanto en materia de inversiones y gastos públicos, como de los demás instrumentos de desarrollo.

Un fenómeno singular que se observa en la formulación de los Planes Anuales Operativos del Sector Público Agropecuario especialmente a nivel de unidad ejecutora, es la de ser formulados tomando de base los presupuestos anuales y no a la inversa como teóricamente se deben de preparar. La explicación de este fenómeno es porque los presupuestos de cada institución del sector, vienen a ser aprobados por el mes de Septiembre y Octubre, luego de ser discutidos a nivel de los Ministerios de Hacienda y de Planificación.

Generalmente los presupuestos son recortados; cuando esto ocurre, se hace una reprogramación de objetivos y metas en función de los recursos financieros aprobados. En esta reprogramación prevalecen las actividades prioritarias, las que sirven de base a cada unidad ejecutora del Sector para reformular el Plan Anual Operativo.

F - PLANES ANUALES OPERATIVOS DEL SECTOR

"La planificación anual es un proceso administrativo permanente encaminado a examinar la situación nacional, formular previsiones de lo que acontecerá, definir las decisiones por adoptar y controlar los resultados alcanzados en la ejecución del plan a mediano plazo, facilitando a la vez la persecución de éste en el año siguiente. La planificación anual procura principalmente racionalizar las decisiones de política económica y social, hacerlas compatibles y darles coherencia. Además pretende llevar a cabo en forma más eficiente las operaciones concretas para la ejecución de las políticas, programas y proyectos adoptados, evitando el despilfarro de recursos y de tiempo. De acuerdo con lo anterior, el Plan Anual Operativo es el resultado de un proceso por medio del cual se establecen, dentro del marco de las estrategias y los planes a mediano plazo, las bases del comportamiento de la economía en el corto plazo y se definen las metas del sector público y la orientación y determinación de acciones del sector privado, a través de medidas directas o indirectas, (incentivos, tributación, financiamiento, inversión, etc.). Además el Plan Anual plantea los requisitos financieros, materiales y humanos e identifica las condiciones para la localización temporal (metas y recursos por sub-período) y espacial de las actividades de acuerdo con las exigencias del desarrollo económico" 3/

3/ Amado Antonio e Israel Jorge - ILPES. "Algunas Notas sobre Planes Anuales Operativos"
Programa de Administración para el Desarrollo II Seminario de Presupuesto, página 2 .

que se debería reforzar aquellas medidas que elevan la productividad y el uso de tecnología.

Los aspectos que éstas políticas trataban de orientar son los siguientes:

- De investigación agropecuaria
- De asistencia técnica
- De riego
- De conservación y manejo de los Recursos Naturales
- De Desarrollo Social

Todos los elementos en esta parte planteados; que como se dijo el inicio de esta sección forman parte del contenido del Plan de Desarrollo Quinquenal del Sector, se identifican de una manera general sin entrar en mayores detalles, pero si destacando los aspectos principales. Puede decirse que en el contenido del Plan se esboza de manera global, la política gubernamental en pro del desarrollo del Sector pero sin llegar a detalles o especificidades en la identificación de objetivos y metas. Por eso los planes de desarrollo señalan las políticas gubernamentales en la búsqueda del desarrollo durante un período determinado, indicaciones que se caracterizan por ser de carácter global. Se puede decir que estas metas adquieren un carácter más específico y detallado en los Planes Anuales Operativos que como su nombre lo indica representan la parte del plan global que se realizará en un año determinado.

En este sentido el Plan Anual Operativo es el instrumento

de planificación que interpreta las metas de largo plazo y las traduce para el corto plazo, contribuyendo así a la planificación y a los procesos operativos seguidos por las instituciones gubernamentales que conforman el sector público.

E.2.4 Participación del Estado.

Al Estado en la ejecución del Plan se le había asignado una alta responsabilidad, siendo su participación orientada a los siguientes campos:

- Formular y ejecutar políticas agrícolas de desarrollo integral.
- Mejorar la prestación de servicios que contribuyen al desarrollo del sector,
- Incrementar los recursos públicos destinados al desarrollo del Sector, sea en forma de crédito o de inversión directa.

E.3 Instrumentos de Desarrollo Agropecuario.

Para el cumplimiento de los objetivos y la puesta en marcha de la estrategia de desarrollo adoptado en el Plan se formularon un conjunto de medidas de los cuales merecen especial atención: la Política de Reforma Agraria, Políticas Económica-Financiera, de Desarrollo Social, Política para aumentar y mejorar la calidad de los recursos y factores productivos y la Política de Reorganización Institucional del Sector, pues la ejecución del Plan supone una mayor cobertura de estos organismos, tanto a nivel de asesoría como a nivel de prestación de servicios fundamentales.

E.3.1 Política de Reforma Agraria

El contenido básico de esta política es el de establecer un sistema nacional de reforma agraria que permita modificar la estructura de la distribución y tenencia de la tierra, por ser éste el más in-

portante factor limitante del bajo nivel de ingresos de la población rural y generador de una situación social injusta, así como modificar los sistemas precarios de tenencia.

Se considera que al cumplirse la modificación en la distribución y tenencia de la tierra se facilitarían el desarrollo tecnológico y serían más efectivas las medidas de política económica que llevaría implícito el plan. Este aspecto vendría a influir notablemente en los agentes sociales que se desenvuelven en el sector.

E.3.2 Políticas Económica - Financieras

El propósito de su formulación es la de normar y orientar la producción del Sector de acuerdo a las directrices y niveles programados. Forman parte de este grupo de políticas los siguientes:

- De Precios
- De Comercialización
- De Comercio Exterior
- De Insumos y Compra de Maquinaria
- Aspectos Crediticios

E.3.3 Políticas Relativas a los Recursos y Factores Productivos

Este grupo de políticas orientadas a elevar o mantener la productividad de los factores productivos del Sector era de fundamental importancia para cumplir las metas de producción proyectadas para el quinquenio. En vista de ello se considera que el desarrollo tecnológico cumpliría un importante papel en este proceso, por lo

acumulativa anual de 5.0 por ciento hasta 1977. Para fortalecer esa tendencia se brindarían estímulos económicos y tecnológicos a los productores cuyos bienes caen en esa categoría, para incentivarlos a producir en mayor escala y hacer frente a la creciente demanda que se previeron.

Para estimular la Demanda Externa la estrategia a seguir sería la de diseñar políticas para penetrar en nuevos mercados promoviendo la venta de los productos tradicionales (café, algodón, azúcar), dado que hasta ahora no hay todavía nuevos productos de exportación que ofrecieran posibilidades significativas para ser promovidos en el exterior.

E.2.2 Estrategia sobre los Recursos y Factores Productivos.

Tomando en cuenta los objetivos que el Plan se había planteado, el cumplimiento de éstos requería como requisito básico modificar sustancialmente la forma de como los recursos y factores productivos se habían venido utilizando, esto debido principalmente a la escasez de algunos de ellos.

La estrategia a seguir para normar el uso y aplicación de los recursos y factores se habían separado para cada uno de los siguientes elementos:

- Recursos Naturales Renovables
- Mano de Obra
- Inversión

- Uso de Tecnología

- Insumos

E.2.3 El Desarrollo Rural

La estrategia para el desarrollo rural se establece en base a una serie de transformaciones en la organización y en las condiciones del medio rural en su conjunto, el plan se orientaría así:

- Compatibilizar el uso de la tierra y el agua entre fines de producción y residencia.
- La orientación de las inversiones en servicios sociales e infraestructura se proyectaría realizar de manera concordante con las exigencias derivadas del desarrollo productivo, de manera que se facilitara la movilidad geográfica de la población.
- En el mediano y largo plazo, la acción conjunta de la redistribución regional de la producción agropecuaria y el incremento de la producción manufacturera, haría necesario el crecimiento y transformación comercial para el consumo de la población rural.
- Se fomentaría la formación técnica especializada a grupos específicos, especialmente a los productores rurales quienes serían los responsables directos de aplicar los cambios tecnológicos y las nuevas prácticas de comercialización.
- Se propendería a una activa participación de la población en la ejecución de la política planificadora de desarrollo.

no, se plantea encontrarla por la vía del intercambio de productos agrícolas, especialmente de aquellos rubros cuyo desarrollo presenta limitaciones, pudiéndose favorecer en cambio las exportaciones industriales.

Otro objetivo del plan, es el que se refiere a la exportación y modernización de la agricultura en las diferentes regiones del país, para lograrlo, los esfuerzos no se concentrarán en una zona determinada, sino que por el contrario deberá hacerse una penetración técnica y de redistribución de las tierras tendientes a desarrollar íntegramente todas las regiones del país.

En su contenido el plan propende a facilitar la movilidad vertical del campesino, aumentando para ello el acceso a la educación, salud, empleo y otros servicios sociales a los estratos de ingresos bajos.

Finalmente en lo que respecta a los Recursos Naturales Renovables, éstos deberán utilizarse racionalmente, pues lo contrario significaría una ruptura del equilibrio biológico y físico en desmedro de la capacidad productiva del sector.

En resumen, puede afirmarse que los objetivos mencionados tenían implicaciones de diversa naturaleza y eran complementarios entre sí. Por ejemplo: elevar el ingreso agropecuario, aumentar el empleo y atenuar la vulnerabilidad externa, requerían una alta tasa de crecimiento del sector, lo que no era viable sino se lograba una ampliación del mercado interno a través de un mayor poder de compra

de la población, redistribuyendo el ingreso de toda la población y a
celerando el ritmo de crecimiento de la economía.

Por otra parte, incrementar la tasa de aumento de la produc
ción y redistribuir el ingreso agrícola, requería entre otras cosas,
una modificación de las estructuras agrarias y la aplicación de un
conjunto de políticas apropiadas dentro y fuera del sector.

E.2 Estrategia del Desarrollo Agropecuario.

Con el propósito de cumplir los objetivos planteados con
anterioridad, se hizo necesario definir una estrategia global que
permitiera seleccionar las prioridades al desarrollo temporal de los
mercados hacia los cuales se aumenta la producción, la combinación y
uso de los recursos y factores productivos, la nueva estructura em--
presarial, las modalidades al desarrollo rural y la participación
que debe tener el Estado en la dirección y orientación del proceso.

En cada uno de estos aspectos la estrategia de desarrollo
adoptada tenía sus propias particularidades, pero sin llegar a ser
contradictoria.

E.2.1 Los Mercados y Los Productos.

La estrategia que el Plan postulaba para los mercados a los
cuales destinaría sus productos se formularon de acuerdo a los ante-
cedentes entregados por las metas de demanda efectiva.

El plan previó que la Demanda Interna aumentaría a una tasa

E - CONTENIDO DEL PLAN DE DESARROLLO DEL SECTOR PUBLICO AGROPECUARIO AÑOS 1973-1977.

En El Salvador se viene realizando, desde hace varios años un proceso deliberado de planificar el desarrollo nacional sobre bases más consistentes y sostenidas. Uno de los principales motivos que indujeron a la adopción de esta relativa nueva actividad, lo constituyó el reconocimiento de la necesidad de modificar las estructuras económicas-sociales prevalecientes, como paso previo para el logro de un desarrollo que respondiera a las crecientes expectativas de la sociedad moderna. Es así como el Estado, mediante la planificación del desarrollo inicia un proceso continuo y deliberado de cambio, tendiente a acelerar el ritmo de desarrollo económico y social procurando una óptima utilización de los recursos.

Para llevar a cabo este proceso de desarrollo se han venido formulando Planes Quinquenales a nivel nacional en los que se determinan los objetivos estratégicos y los instrumentos de desarrollo nacional, así como también las responsabilidades que se asignan a cada sector y las orientaciones a que deben ajustarse.

Los aspectos sustantivos del Plan de Desarrollo del Sector Público Agropecuario, para los años 1973-1977 y su interrelación que se da entre el presupuesto fiscal del sector con los planes anuales operativos y éste a su vez con el Plan Quinquenal de Desarrollo se puede apreciar al analizar lo siguiente:

E.1 Objetivos del Plan de Desarrollo Agropecuario.

El estudio del contenido del Plan de Desarrollo Agropecuario en forma breve comprende los objetivos de largo plazo, tendiente a lograr el desarrollo del sector y los cuales a su vez forman parte de la estrategia nacional de desarrollo. En síntesis los objetivos son los siguientes:

- Elevar el ingreso agropecuario y redistribuirlo mejor.
- Creación de nuevos empleos.
- Contribuir a fortalecer el sector externo y revitalizar en el mediano y largo plazo el Mercado Común Centroamericano.
- Contribuir a aminorar los desequilibrios en el desarrollo de las distintas regiones del país.
- Contribuir a la movilidad social en el medio rural, y
- Conservar y acrecentar los recursos naturales renovables.

El primer objetivo persigue, distribuir el ingreso no solo en la agricultura, sino también hacia otras actividades productivas. Este objetivo se relaciona con el segundo, el cual pretende disminuir la enorme migración del campesino hacia las ciudades, quien al no encontrar las oportunidades de empleo tiende a agravar los problemas sociales que actualmente experimenta el país.

La participación en el proceso de integración centroamericana

técnica a él inherente, en parte; debido a la resistencia de aceptar íntegramente los lineamientos de las oficinas de Planificación para preparar los presupuestos en base a programas; pero el factor que más incidió fue el nivel educativo del personal encargado de manejar el nuevo sistema, quienes en la mayoría de organismos del Sector Agropecuario se caracterizaban por ser personas con estudios de nivel intermedio (contadores, bachilleres) o sino con una amplia experiencia en la preparación del presupuesto tradicional.

Esta deficiencia inicial derivada de la falta de capacidad en la nueva materia presupuestaria, se ha ido progresivamente reduciendo con la incorporación de técnicos egresados de centros universitarios en donde últimamente se han incorporado en los programas de estudio, la técnica presupuestaria por programas, otro factor que también ha contribuido a disminuir la falta de preparación del personal encargado de la formulación del presupuesto del Sector ha sido la ejecución de cursos, seminarios y otros eventos que tratan sobre el tema. Este aspecto ha permitido actualizar y detectar cuales han sido los problemas que deben de solucionarse para aplicar íntegramente la técnica presupuestaria por programas.

En resumen la deficiente preparación en el área de presupuesto del personal que participa en esta actividad complementada con las otras causas analizadas han provocado desconcierto y frustración en los organismos directamente vinculados al proceso presupuestario del Sector, ya que no fueron satisfechos los objetivos que los había inducido a apoyar la introducción del sistema. Este hecho sig

nificativo ha provocado que hasta la fecha no se haya podido aplicar integralmente la técnica de Presupuesto por Programa en el Sector, constituyéndose este instrumento de planificación en una herramienta administrativa que recoge en su estructura objetivos y metas inconsistentes que en la mayoría de los casos no se cumplen por falta de especificidad y detalle, y que por otra parte adquieren la característica de ser tradicionales en el sentido que su dinámica de cambio no es simultáneo a los cambios de orientación de actividades de los organismos que los formulan. Bajo estos términos el presupuesto fiscal del sector se constituye en un elemento pasivo y cuya preparación se realiza en función de una obligatoriedad constitucional, que en la práctica escasamente refleja los objetivos y metas sectoriales asignados a los organismos gubernamentales del sector agropecuario.

Por todo lo anteriormente planteado, es de hacer notar la validez de esta hipótesis, sin embargo en la práctica se observa un comportamiento institucional que contribuye con un alto poder expansivo a darle mayor validez a la hipótesis demostrada. Este es el Burocratismo Estatal que retrasa en gran medida prácticas sanas al desarrollo de la técnica de Presupuesto por Programa a nivel nacional.

Actualmente el presupuesto por programas tiene aproximadamente seis años de estar siendo utilizado en el sector agropecuario, tiempo que se considera escaso si se compara con otros sectores de la administración pública que la han venido aplicando desde 1964. Este elemento cualitativo aparentemente de poca validez, contribuye conjuntamente con la causa principal a darle validez a la demostración de la presente hipótesis.

- Falta de interés de las autoridades que manejan el sistema Presupuestario del sector a utilizar integralmente la técnica del Presupuesto por Programa.

Esta causa también ha impedido que en el sector agropecuario la técnica de Presupuesto por Programa se aplique integralmente. Este fenómeno se manifiesta con mayor intensidad en las unidades ejecutoras del sector, los cuales para no experimentar reducción en sus presupuestos anuales no se detallan más allá de sub-programas. Este comportamiento no permite en consecuencia que se conozca en mayor detalle las actividades programadas por cada unidad administrativa lo que incide fuertemente en la aplicación solvente de sistemas de control y evaluación.

- Nivel de Desagregación alcanzado en otros sectores.

Esta causa al igual que las mencionadas con anterioridad ha impedido en gran medida la aplicación integral en el sector de la técnica de presupuesto por programas, la que tiene alrededor de 15 ó 16 años de estar siendo utilizada en otros sectores de la Administra

ción Pública, sin que por ello, haya alcanzado un nivel de desagregación mayor al de sub-programa. Este factor ha influido de dos maneras, en primer lugar no ha permitido capitalizar experiencia en la preparación de presupuestos a niveles mas bajos de desagregación como decir sub-programa, proyecto, obra, etc. y en segundo lugar no ha permitido que en el sector agropecuario se pueda adoptar una base de aplicación comprobada para preparar los presupuestos hasta el nivel que exige la técnica, dado que no se tiene experiencia en ese sentido.

- Deficiente preparación en el área de Presupuesto Programático del Personal que participa en esta actividad.

Esta causa es la que ha entorpecido en mayor escala la aplicación integral del presupuesto por programas en el sector agropecuario, dando vigencia casi por sí sola a la hipótesis de trabajo que en esta sección se demuestra. Bajo esta perspectiva vale decir que en sus inicios los esfuerzos desplegados para la introducción del presupuesto por programa fueron orientados, básicamente a modificar cuestiones de formato y estructura, y además ciertos procedimientos inherentes al proceso presupuestario. En esta labor fueron invertidos grandes recursos en términos de tiempo y personal, tomando en cuenta el importante cambio que significaba pasar de un sistema de presupuesto basado en estructuras tradicionales, a un sistema que requiere dinamismo en la toma de decisiones y una nueva mística basada en conceptos de administración y gerencia. Los cuadros técnicos encargados de manejar este nuevo sistema no supieron asimilar adecuadamente la

luación.

Estos requisitos se encontraron en la técnica de Presupuesto por Programa, la que sirvió para concretizar en el corto plazo los objetivos y metas planteados para el mediano y largo plazo.

El sistema mencionado se fue introduciendo en toda la administración pública, en la medida que se fue adquiriendo experiencia y compenetrándose en la estructura orgánica de la técnica.

En el Sector Público Agropecuario la técnica del Presupuesto por Programas se introduce en el año de 1973, con la creación de la Oficina Sectorial de Planificación, cuyas funciones serían las de orientar y dirigir las actividades de planificación del Sector Agropecuario.

Con la adopción de esta técnica se pretendieron tres objetivos principales:

- Que sirviera de instrumento operativo a los planes de largo y mediano plazo,
- Servir de instrumento analítico de la situación del organismo que lo formulará.
- Que se constituyera en un plan de trabajo anual de la Institución.

En el cumplimiento de estos objetivos se puede notar que el elemento principal lo constituye el Presupuesto por Programas, que -

de acuerdo a la técnica que lo sustenta se estructura en base a programas para la adecuada asignación de recursos. De esta forma el Programa se constituye en el elemento básico del Presupuesto.

Presupuestariamente, los Programas se clasifican en dos --- grandes rubros: de Funcionamiento y de Inversión.

De acuerdo a esta técnica, los programas de Funcionamiento pueden desagregarse dependiendo de su complejidad en tres niveles: Sub Programa, actividad y tarea; y los Programas de Inversión pueden desagregarse también en unidades menores para la asignación de recursos tales como: Sub Programa, Proyecto y Obra.

En el Sector Público Agropecuario el nivel de detalle hasta el que se llega en la estructuración de Programas Presupuestarios tanto de Funcionamiento como de Inversión es el de Sub Programa.

Esta falla estructural en la aplicación de la técnica del Presupuesto por Programa no permite aprovechar al máximo las ventajas derivadas de su utilización.

En el Sector Agropecuario la causa principal que ha impedido la aplicación integral de la técnica presupuestaria programática es la escasez de personal con profundos conocimientos en esa técnica, sin embargo esta causa en la práctica se ha conjugado con otras no menos importantes, las cuales se exponen a continuación para demostrar la veracidad de la hipótesis que se expone.

- Escaso tiempo de utilizarse.

En cambio los planes de corto plazo se caracterizan más bien por ser un programa de ejecución por fases de esos cambios básicos, en los que se definen las partes de esas transformaciones que pueden postergarse para el año siguiente y las limitaciones físicas y financieras impuestas, sea global y sectorialmente.

El instrumento de ejecución de los planes anuales operativos, lo constituye el presupuesto anual en el que se incorporan, de acuerdo a la técnica moderna los objetivos y metas contenidas en los planes de largo y mediano plazo. De esta manera el presupuesto anual se convierte en el elemento operativo del corto plazo que viabiliza la obtención de los cambios estructurales que se persiguen en la formulación de los planes de largo y mediano plazo.

D - SISTEMA PRESUPUESTARIO VIGENTE EN EL SECTOR PUBLICO AGROPECUARIO.

Hipótesis:

El Sistema de Presupuesto por Programa vigente en el Sector Público Agropecuario no ha sido efectivamente implementado, debido especialmente a la carencia de personal especializado en esta técnica, en lo que respecta a la interpretación de los fundamentos y alcances inherentes a este sistema.

De acuerdo a esta hipótesis, el presupuesto por programa, técnica bajo la cual se estructuran los presupuestos fiscales del sector agropecuario no ha sido integralmente aplicado, debido principalmente a la escasa preparación en el área presupuestaria del personal que participa en la preparación del presupuesto del Sector.

Actualmente, no obstante los notables avances en la aplicación de esta técnica, el desarrollo alcanzado no puede considerarse satisfactorio ya que el grado de desagregación alcanzado no llega más allá de sub-programa. Además en la práctica se han conjugado una serie de causas que no han permitido que la técnica se aplique con eficiencia e integralmente. A continuación se presentan una serie de argumentos cualitativos que sirven para demostrar la veracidad de esta hipótesis.

En El Salvador la técnica de Presupuesto por Programa se empieza a utilizar en el año de 1964. La planificación del desarrollo que se venía haciendo, urgía de un instrumento de presupuestación dinámico, efectivo y a la vez que pudiera ser de fácil control y eva---

El cuadro anterior muestra el empleo generado por la vía presupuestaria que durante el quinquenio en referencia ha pasado de 51749 en 1973 a 65867 en 1977 presentándose una tasa acumulativa de crecimiento de 6.24%. En síntesis con los datos presentados se refleja el importante papel que ha desempeñado el Estado en la generación de empleo a través del presupuesto, el cual se puede notar se ve incrementado cada año con la inclusión de nuevos proyectos tanto de inversión como de funcionamiento.

B.6 La Demanda de Bienes y Servicios.

La acción del Estado por la vía del presupuesto tiene efectos directos e indirectos sobre la demanda de bienes y servicios.

Los efectos directos son producto del importante papel que el Estado ha venido desempeñando en los últimos años a través de la ejecución de proyectos que por su magnitud no pueden ser desarrollados por el Sector privado y los cuales para su ejecución demandan volúmenes considerables de bienes y servicios tales como: maquinaria y equipo, materiales de construcción, equipo de oficina, energía eléctrica, agua, transporte.

A su vez la ejecución de los proyectos antes mencionados produce efectos indirectos sobre la demanda de bienes y servicios a través de los ingresos que se liberan, lo cual requiere de volúmenes de producción cada vez mayores para satisfacer las múltiples necesidades que se generan tales como: artículos de consumo, transporte, etc.

C - RELACION DEL PRESUPUESTO FISCAL CON LOS PLANES GLOBALES DE DESARROLLO.

El presupuesto moderno que se utiliza en el proceso de presu puestación estatal, varía en gran medida del planteamiento tradicio-- nal del presupuesto que se utilizaba en época anteriores.

La concepción tradicional, se limitaba a contabilizar las cuentas del Estado, poniendo énfasis en las cosas que el gobierno com praba y no en las cosas que el gobierno hacía; desde este punto de vista el presupuesto era un instrumento pasivo. Modernamente, la téc nica presupuestaria ha experimentado cambios profundos, por cuanto la orientación presupuestaria conlleva objetivos y metas bien definidos, las cuales deben ser cumplidas acorde a los planes globales de desa-- rrollo y que se ejecutan con el presupuesto, ya que éste es el ins-- trumento de ejecución del corto plazo.

Al formular los planes globales de largo plazo, se estarán fijando los objetivos y las metas que se pretenderán cumplir en el futuro, siendo necesario para ello, que éstos se compatibilicen con los recursos disponibles.

Los planes de mediano plazo, para su ejecución se desagregan a su vez en planes de más corto plazo; el ejemplo más corriente lo constituyen los planes anuales operativos, en los que se traducen las metas precisas y concretas para un año dado, basándose en los plantea-- mientos de los planes de largo y de mediano plazo, que se caracteri-- zan por buscar transformaciones de estructura de la economía.

Mediante el gasto público, la influencia del Estado a través del presupuesto, se realiza financiando obras de capitalización que sean rentables como industrias, explotación de recursos naturales, - etc.

El mecanismo usado por el Estado para incentivar la capitalización consiste en comprimir el consumo del sector privado y también el ahorro para canalizar dichos recursos hacia las corrientes de capital de la economía.

Debido a que estas inversiones corresponden a obras de gran magnitud que necesitan fuertes capitales; siendo la base para la creación de industrias anexas, las características anteriormente mencionadas no son posibles de realizar por parte del sector privado. En esta forma el Estado posibilita el desarrollo de la economía nacional creando las unidades básicas de producción que por su rentabilidad y magnitud no son posibles de implantar por parte del sector privado.

B.5 En el nivel de empleo.

Uno de los objetivos que el Estado pretende realizar para dinamizar la actividad económica del país, es mantener o incrementar el nivel de empleo, el que se logra en la medida que incluye dentro de sus planes de desarrollo proyectos de inversión que requieran para su ejecución volúmenes significativos de mano de obra.

Para lograr lo anterior, el Estado orienta sus recursos al desarrollo de actividades que para su ejecución requieran la absor-

ción de empleo directo, tales como creación de obras de infraestructura, a la construcción de puentes, carreteras, edificios, etc. Otra de las formas por las cuales el Estado puede generar empleo es a través de sus programas de funcionamiento por efecto de la diversificación de las actividades estatales, las cuales también demandan volúmenes cada vez mayores de empleo.

Si la demanda de bienes y servicios que se produce a consecuencia de los ingresos que provengan de desarrollar las actividades estatales anteriores es significativa, esto puede ser un aliciente para el sector privado, que al sentirse motivado desarrolla actividades tendientes a satisfacer esa demanda.

En concordancia con lo expresado, el presupuesto fiscal ejerce una influencia directa en la generación de empleo, ya que en la medida que el Estado oriente sus políticas a lograr ese fin, en esa medida para su logro tiene que destinar recursos financieros cada vez mayores.

El cuadro que se presenta a continuación muestra el empleo generado por el Estado por la vía presupuestaria.

Empleo generado por el Estado por la vía presupuestaria durante el quinquenio 1973-1977

Años	Empleo
1973	51749
1974	55962
1975	56511
1976	60679
1977	65867

FUENTE: Apéndice Estadístico del presupuesto general y presupuesto especiales. Ministerio de Hacienda 1973-1977.

nistas, frenando al mismo tiempo la posibilidad de crecimiento real de la economía. La solución acostumbrada a este problema consiste en el endeudamiento externo lo que viene a comprimir aun más la capacidad de importar.

El presupuesto fiscal influye indirectamente sobre el nivel y calidad de las exportaciones a través de los efectos que provoca el sistema tributario y del gasto en que determina el nivel interno de los precios.

Mediante la tributación puede hacerse más o menos rentables ciertas actividades de exportación de consumo interno, a través de la creación de incentivos y normas. La liberación de impuestos o la aplicación de tasas preferenciales se han venido utilizando en el país para fomentar discriminadamente la exportación de ciertos productos o alentar la producción interna de otros que se importan. La tributación a las importaciones también limita la cantidad física de éstos y altera su composición. El Estado influye sobre las importaciones mediante la tributación ya sea a los ingresos de las personas o a las importaciones y por medio de los efectos que provoca en el nivel de los precios.

La otra forma en que el Estado influye en las exportaciones es por medio de los efectos sobre el nivel de los precios que provoca el presupuesto fiscal. Si el presupuesto se estructura en tal forma que su ejecución determina presiones inflacionistas, se genera en un corto plazo un aumento de los costos de las empresas y por lo tanto

de las actividades de exportación, que no se podrán compensar con un alza de los precios para mantener un cierto margen de utilidad, dado que los precios estimados estarán fuera del control de la economía nacional. Con este aumento en los costos complementado con un tipo de cambio fijo controlado, tiene forzosamente que disminuir el incentivo a exportar primero y luego dejar sin mercado a las actividades nacionales de exportación con las consecuencias mencionadas.

B.4 En la formación de Capital Nacional.

En países en vías de desarrollo la acción del Estado está en caminata principalmente a la creación de nuevas bases de capital que permita llegar a tener en el corto plazo una producción de bienes y servicios que satisfaga las necesidades de la población. Por tal razón el gobierno, mediante su gasto público, necesita sacrificar un consumo presente para invertirlo en bienes de capital, difiriendo de esta forma la satisfacción de ciertas necesidades con el objeto de aumentar en el futuro la producción de bienes y servicios que satisfagan directamente las necesidades de la población.

A través del presupuesto el Estado influye en la generación de capital nacional mediante dos formas:

- Mediante la tributación, disminuyendo los ahorros del sector privado, desalentando o creando incentivos para invertir.
- Mediante el gasto, creando directamente bases de capital o financiando obras a través del superávit en cuenta corriente.

des se producen también espontáneamente con el progreso natural de la economía de un país.

Otra forma en que el Estado puede redistribuir la renta a través del presupuesto en áreas geográficas determinadas es la siguiente: El Estado recibe ingresos de las distintas zonas geográficas del país, realizando gastos en esta zona en distintas magnitudes de los ingresos aportados. De esta forma algunas zonas geográficas aportan más de lo que reciben, o bien caso contrario; produciéndose en consecuencia una redistribución integral de la renta nacional y que naturalmente provoca alteraciones en la calidad y nivel de las demandas internas de cada zona geográfica.

B.3 En el Comercio Exterior

Los efectos que la actividad del Estado produce a través del presupuesto en el Comercio Exterior se analizan por medio de la balanza de pagos.

En los países en vías de desarrollo, la influencia que el Estado ejerce sobre la composición y nivel de la balanza de pagos a través del presupuesto fiscal, es mínima, esto se debe a que las exportaciones de estos países se centralizan en uno o pocos productos de exportación, principalmente de tipo agrícola y cuyos precios fluctúan en el mercado internacional fuera del control del gobierno y de los cuales depende la mayor parte de los ingresos fiscales y la casi totalidad de las disponibilidades de moneda extranjera. No obstante lo anterior, el presupuesto fiscal influye en alguna medida ya sea direc

ta o indirectamente sobre el nivel y composición de la balanza de pagos de la siguiente manera: Influye directamente, por una parte, a través de los ingresos que obtiene en moneda extranjera, ya sea por la vía de la tributación a la exportación de productos (ingresos tributarios) o por la vía de los préstamos o donaciones del extranjero (ingresos no tributarios) y por otra parte, por los gastos y demanda que ejecuta hacia el exterior. Debido a que las disponibilidades de moneda extranjera son escasas, la importación de bienes por parte del Estado implica una disminución de la capacidad del sector privado para importar, con lo que se produce de hecho un cambio cualitativo dentro del monto de bienes que se compran en el extranjero. Al descontar los pagos por la tributación los ingresos provenientes de la exportación que quedan en manos del sector privado se traducen en forma de salarios, rentas, intereses, utilidades, etc., sin motivar la aparición en el mercado de un volumen de bienes que puedan absorber ese poder adquisitivo; los efectos secundarios que provocan el aumento del poder adquisitivo al ser gastado sucesivamente por los receptores de él, implica una elevación de los ingresos en una cantidad mayor que la generada originalmente por las exportaciones.

Si la producción nacional es insuficiente para satisfacer al incremento de la demanda derivada, del mayor poder adquisitivo, deberán hacerse importaciones para equilibrar la mayor demanda, de lo contrario se produce un alza de precios.

Si los ingresos provenientes de las exportaciones son insuficientes para mantener un nivel mínimo de importaciones, la disponibilidad de bienes en el mercado disminuye provocando presiones inflacio

Esta posibilidad puede darse si el incremento en la demanda efectiva por efecto del gasto público es de igual magnitud al decremento en la demanda efectiva provocada por la tributación, con lo que se daría el equilibrio económico del presupuesto, es decir que la actividad del Estado se lleva en una forma tal, que las condiciones globales de demanda no varían.

- Que los precios de los bienes se incrementen.

Esta posibilidad se dará siempre y cuando el incremento en la demanda efectiva provocado por el gasto público sea mayor que el decremento en la demanda efectiva provocado por el efecto de la aplicación de los impuestos, lo que se traduce en un incremento en la demanda total de la economía, que no podría ser satisfecha por la oferta existente.

- Que el nivel de precios baje.

Esta posibilidad podría ocurrir, cuando el decremento en la demanda efectiva del sector privado provocado por los impuestos, sea mayor que el incremento generado por el efecto del gasto público. En este caso el nivel de los precios baja por efecto de una mayor oferta con respecto a la demanda total.

B.2 En la Redistribución del Ingreso

Otro de los efectos económicos que provoca el presupuesto fiscal es la de generar una redistribución del ingreso, pudiendo estar orientado a beneficiar directamente a las personas, actividades

productivas específicas o a un área geográfica determinada.

Existe una redistribución del ingreso hacia las personas, -- cuando el Estado mediante el gasto público canaliza los fondos disponibles, obtenidos a través de la tributación, hacia los sectores de más bajos ingresos en la forma de servicios públicos, tales como edu cación, salud, transporte, vivienda, etc. Mediante la prestación de estos servicios sociales el Estado persigue elevar los niveles de vi da de los grupos sociales favorecidos y a la vez de orientar la pro ducción nacional hacia la demanda de estos sectores.

Es de hacer notar, que la redistribución del ingreso por la vía del gasto público, se ve limitado en los países subdesarrollados, como El Salvador, por el lento crecimiento de la producción nacional, el acelerado crecimiento poblacional y en especial por la concentrada distribución de la propiedad 2/. La acción del presupuesto influye en la distribución del ingreso por actividades económicas, ya sea mediante el incentivo o desaliento fiscales y la orientación del gasto a dichas actividades.

Los incentivos para el desarrollo, en la medida en que se realizan implican transferencia de factores productivos hacia la acti vidad incentivada, con lo que resulta un incremento en el ingreso ge- nerado por esa actividad económica en relación al total de sectores de la economía. Los cambios de distribución del ingreso por acti vidad

2/ Una explicación más amplia sobre este aspecto se presenta en el li- teral A.2.1, del Capítulo I.

G - PRESUPUESTO QUINQUENAL DEL SECTOR

Como se expresó con anterioridad el presupuesto es el instrumento de planificación que abarca el área de las decisiones directas del Estado en la ejecución del Plan Anual. Por ser ésta la forma primordial de acción del Estado ya que por su intermedio controla una importante proporción de los recursos nacionales, en su formulación debe de tenerse especial cuidado de hacer una programación detallada que permita analizar, tanto la racionalidad interna de los diversos programas como su correspondencia con los objetivos y metas del Plan a mediano plazo. El presupuesto debe permitir la determinación de las responsabilidades en la ejecución de las acciones directas e indirectas a cargo de las distintas instituciones que integran el Sector Público Agropecuario; los componentes principales del presupuesto del Sector lo constituyen el Presupuesto del Gobierno Central (Ministerio de Agricultura y Ganadería) y los presupuestos de cada una de las instituciones autónomas. Aspecto importante que debe atenderse en los presupuestos es el que se refiere al análisis cualitativo y cuantitativo de su financiamiento. Este aspecto es importante por cuanto permite la relación y compatibilización del presupuesto del sector con los demás instrumentos del Plan Anual Operativo y con las políticas de redistribución, acumulación, consumo, importación, exportación, precios, remuneración, abastecimiento, etc., elementos importantes en el proceso de planificación del desarrollo.

El presupuesto del Sector Público Agropecuario durante el quinquenio 1973-1977 fue en aumento, pasando de 148 millones en 1973 a 184 millones en 1977 (Ver Anexo N°8), calculándose para tal período una tasa acumulativa de crecimiento del 23.25 por ciento. Las asignaciones presupuestarias crecientes que al sector agropecuario se orientaron, obedecían al papel estratégico que dicho sector tiene dentro de la economía en su conjunto.

Una visión del impacto que han tenido los presupuestos del sector agropecuario sobre el nivel y composición del Producto Nacional y los efectos de los mismos en el desarrollo económico y social del país, se presenta a continuación:

La intención de presentar una clasificación, es para mostrar la parte de los gastos que se destinan a las operaciones corrientes del sector y la otra parte de los gastos que se destinan a la creación de bienes de capital que amplían la capacidad instalada de producción de la economía.

Para el quinquenio 1973-1977 en Gastos Corrientes, se calculó una tasa acumulativa de crecimiento de 18.84%, ésta es una tasa muy significativa e indica las erogaciones hechas en los Programas de Funcionamiento y las transferencias destinadas a financiar gastos de consumo e intereses de los programas de amortizaciones de la Deuda Pública del Sector.

rrientes son destinados a financiar el Presupuesto de Funcionamiento.

Durante el quinquenio 1973-1977, el aporte de los ingresos por transferencias corrientes como parte de los ingresos corrientes, fue un promedio de aproximadamente 8.6 por ciento (Ver Anexo N°11), participación relativa que puede considerarse como baja si se compara con el aporte de los ingresos tributarios y no tributarios.

Los ingresos por Transferencias Corrientes no son altos, fundamentalmente si se toma en cuenta que su manejo no depende de una planificación por par del Estado; es decir son ingresos de carácter circunstancial y sujetos a fenómenos aleatorios cuyo comportamiento no puede ser programado, por ejemplo: no se puede saber que número de multas se aplicarán en un año dado ó cuales serán los aportes que los organismos nacionales o internacionales harán al Estado para efectuar determinadas actividades.

A.1.4 Otros Ingresos Corrientes

Estos ingresos están constituidos por aquellos rubros que no pueden ser incluidos en los otros tipos de Ingresos (tributarios, no tributarios, etc.). En este sentido, la cuenta de otros ingresos corrientes se constituye en una bolsa hacia la cual se llevan los ingresos del Estado que no pertenecen a clasificación alguna. No obstante lo anterior, en esta cuenta se pueden identificar ciertas fuentes específicas de ingreso tales como: Devolución de gastos

anteriores, ingresos para trabajos por orden y cuenta ajena, depósitos transitorios y la cuenta de otros ingresos corrientes no clasificados, que es la que agrupa la casi totalidad de ingresos pertenecientes a esta Clase General.

Durante el quinquenio 1973-1977 según anexo 10, los ingresos derivados de la clase general antes mencionada tuvo una tasa acumulativa de crecimiento del 30 por ciento, la cual fue la más alta del grupo de ingresos corrientes. Este comportamiento apuntado es contradictorio 7/ con la participación promedio anual que tienen estos ingresos con respecto al total de ingresos corrientes, tal participación es apenas del 0.4 por ciento anual.

A.1.5 Otros Ingresos Para el Financiamiento de Programa de Funcionamiento.

De acuerdo al Manual de Clasificación de Ingresos anteriormente citado, se clasifican en esta clase de ingresos todos aquellos que provengan de créditos y ayudas o donaciones con el destino específico de financiar programas de funcionamiento, que se refieren a la prestación de servicios gubernamentales o a la administración de las actividades de los organismos de gobierno o a egresos por transferencias corrientes. Estos últimos son ingresos corrientes en favor de empresas o personas que corresponden a transacciones que no sufren una contraprestación en servicios o bienes.

7/ Es contradictorio porque el aporte de los Otros Ingresos al total de Ingresos Corrientes es relativamente baja aún cuando de año en año va experimentando un crecimiento promedio anual del 30 por ciento, alta tasa que supondría un peso relativamente mayor a esta clase de ingresos.

ción de una renta 4/. Forman parte de estos ingresos las rentas de activos, la venta de artículos estancados y otros materiales y servicios, utilidades de empresas estatales, tasas, derechos, otros cargos por servicios, etc.

Dentro de la estructura de los ingresos corrientes, los ingresos no tributarios representan el segundo renglón en importancia; habiendo tenido una participación promedio anual del 27.7 por ciento del total de ingresos corrientes y acusando una tasa acumulativa de crecimiento de 23 por ciento (Ver anexo N°10).

Esta notable representatividad y dinámico crecimiento, convierte a los Ingresos no tributarios en importante fuente de financiamiento del gasto público. Es de hacer notar que en la generación de este tipo ingresos las instituciones públicas que mayor aporte brindan, son las instituciones descentralizadas, quienes por su propia naturaleza son las que caracterizan a este tipo de ingresos.

Otro aspecto importante de los ingresos no tributarios es la de contribuir, juntamente con los ingresos tributarios en un 90 por ciento a la generación de ingresos corrientes 5/. Esta situación especial es un indicador importante por cuanto da a conocer que los ingresos tributarios son de las clases generales de ingresos que mas contribuyen a la generación de ingresos corrientes, y consecuentemente, los que por si solos casi soportan el financia-

4/ Ver "Manual de Clasificación de Ingresos" pag. 10, Dirección General de Contabilidad Central. Ministerio de Hacienda,

5/ Este porcentaje es un promedio anual y se calculó tomando de base el comportamiento de los ingresos tributarios y no tributarios durante el quinquenio 1973-1977.

miento del presupuesto de funcionamiento.

A.1.3 Ingresos por Transferencias Corrientes.

Los ingresos provenientes por transferencias corrientes son aquellos que no teniendo origen tributarios ni fundamento en una contraprestación de algún servicio gubernamental, se estima se recaudarán durante el ejercicio en razón de hechos u omisiones ó responsabilidades, o actos de liberalidad de personas ó entidades 6/.

En la clase general Transferencias Corrientes, están incluidas las operaciones por transferencias de dinero realizadas por los distintos organismos del Estado para llevar a cabo determinados fines. Tales rentas incluyen los fondos que son entregados por personas naturales o jurídicas en forma obligatoria, voluntaria y gratuitamente por el Sector privado o por organismos estatales para actividades generales y específicas, tales como: Transferencias Corrientes del Sector privado, de organismos Estatales y las Transferencias Corrientes del exterior.

Durante el período de análisis los ingresos por Transferencias Corrientes presentan una tasa acumulativa de crecimiento anual del 25 por ciento (ver Anexo N°10), lo cual indica que de año en año este rubro aumenta en la cuarta parte de lo percibido el año anterior; este incremento se vuelve más significativo cuanto mayor es la cifra que se recauda. Al igual que los ingresos tributarios y no tributarios, los ingresos por Transferencias Co-

6/ Manual de Clasificación de Ingresos. OP. CIT. pag. 19

gar la incidencia del Decreto Legislativo N°248 2/ que dió oportunidad a los contribuyentes para declarar o rectificar declaraciones de la renta de ejercicios anteriores sin la aplicación de sanciones y recargos. En segundo lugar se tienen la expansión de la actividad económica en general y luego incrementos de salarios en los sectores público y privado, aumentos en el precio internacional del café y las mejoras administrativas que se han introducido en las Direcciones Tributarias del Ministerio de Hacienda.

En cuanto a los impuestos indirectos, componente importante de los ingresos tributarios y principal fuente de ingresos para el Estado, se recaudó 894.0 millones en 1977 que con respecto al nivel alcanzado en 1973 representa un incremento absoluto de 611.4 millones ; lo que representa un incremento relativo de 216 por ciento durante el período en referencia.

Durante el quinquenio 1973-1977, los impuestos indirectos fueron los que proveyeron mayores ingresos al Fisco, habiendo sido su aporte en la generación de ingresos corrientes del 48 por ciento aproximadamente durante cada año. El comportamiento mostrado por este tipo de impuestos viene a confirmar la hipótesis de que son los impuestos indirectos los que generan la mayor cantidad de ingresos al Fisco.

De los impuestos en mención, los que indican el ritmo y

2/ Mediante este Decreto, a partir de 1977 se recaudaron más ingresos fiscales por rectificación en declaraciones anteriores.

tendencia que deben seguir éstos en términos globales, son los que se aplican al comercio exterior; especialmente a los productos de exportación. Los ingresos obtenidos por el Estado por la aplicación de estos impuestos, han sido crecientes, esto lo demuestra la tasa acumulativa de crecimiento que durante el quinquenio ha sido la más alta 3/ de todos los impuestos directos é indirectos. Otro factor que ha incidido también en el comportamiento de los impuestos indirectos es el aumento del impuesto sobre las importaciones, que de 1973 a 1977 se elevó de 78.5 millones a 163.7 millones -- (Ver Anexo 10) debido principalmente al crecimiento del ingreso nacional que fue promovido en gran medida por la Política Estatal de inversión de capital básico, congruente con los Planes de Desarrollo Económico y Social de la nación.

Con respecto a los otros componentes de los impuestos indirectos, los que mayor representatividad manifiestan son los que se aplican al consumo de productos y servicios y los de gravámen sobre actividades productivas y comerciales para los cuales se calculó una tasa acumulativa de crecimiento del 15 y 10 por ciento respectivamente (Ver Anexo 11).

A.1.2 Ingresos no Tributarios

Esta clase de ingresos se los procura el Estado de una manera directa, ya sea desarrollando una actividad o explotando una empresa estatal con el objeto de obtener una ganancia o la obten--

3/ Tomando como base la serie histórica sobre los ingresos provenientes del impuesto a la exportación (Anexo 10) se llegó a calcular una tasa acumulativa de crecimiento para estos ingresos del 43% que es la más alta de todos los ingresos corrientes.

(Ver Anexo N°10), situación que es favorable para las finanzas públicas del país, por cuanto reduce las posibilidades de incurrir en un mayor endeudamiento público para poder financiar los presupuestos de capital nacional.

Presupuestariamente, los ingresos corrientes se clasifican de la siguiente manera: Tributarios, no Tributarios, Ingresos por Transferencia Corrientes, Otros Ingresos Corrientes, Préstamos y Donaciones para financiar Programas de Funcionamiento.

A.1.1 Ingresos Tributarios.

Los Ingresos Tributarios son imposiciones generales que no suponen una actividad directa por parte del Estado, y se los procura sobre el ingreso o bienes de personas naturales o jurídicas para hacer frente a sus gastos y satisfacer así las necesidades de carácter público 1/ .

Los ingresos tributarios son la fuente de ingresos más importante que el Estado dispone para financiar sus gastos; durante el quinquenio 1973-1977 han representado del total de ingresos corrientes el 63.4 por ciento, calculándose para ello y para el mismo período una tasa acumulativa de crecimiento del 25 por ciento (Anexo N°10).

Forman parte de los Ingresos Tributarios los impuestos Di-

1/ Para una mayor ampliación sobre este tipo de ingresos y los elementos que lo componen ver "Manual de Clasificación de Ingresos" pag. 1, Ministerio de Hacienda. Dirección de Contabilidad Central.

rectos é Indirectos; para los primeros en el año de 1973 la cantidad de impuestos recaudados fue de ¢93.5 millones y para los Indirectos ¢282.6 millones, los cuales en términos relativos representan respectivamente el 16.6 y 50.2 por ciento de los ingresos corrientes (Ver Anexo N°10); pero a pesar de que en el año 1977 las recaudaciones absolutas en impuestos Directos aumentaron ¢114.0 millones para alcanzar el total de ¢237.5 millones; mostrando una tasa acumulativa de crecimiento anual del 21 por ciento (Anexo N°10); este incremento es menor que el experimentado en los impuestos indirectos que fueron de ¢611.1 millones para llegar a la cifra final de ¢894.0 millones en el año 1977; y presentando una tasa de crecimiento acumulativo anual del 25.8 por ciento.

Este comportamiento es el resultado de la elevada ponderación que dentro de los Impuestos Indirectos tienen las exportaciones de café o sea que si éste se aislara, quedaría comprobado un mayor dinamismo en el crecimiento de los impuestos Directos (Ver Anexos 10 y 11).

Al analizar los impuestos directos, se observa que en el período de análisis el componente principal lo ha constituido el impuesto sobre la renta en base al cual, en 1977, se recaudaron - ¢164.2 millones, cifra que nunca antes fue alcanzada por este impuesto.

Entre los factores que han contribuido a la mayor recaudación del impuesto sobre la renta, pueden mencionarse en primer lu-

nancieros señala como las más importantes: los impuestos Directos é Indirectos, de los cuales el Estado obtiene la mayor parte de fondos; la venta de servicios y bienes fiscales, las utilidades de sus empresas productoras, tasas, derechos y otros cargos por servicios, así como el endeudamiento público y otros.

En algunos casos los recursos financieros que el Estado genera por intermedio de su administración, no son suficientes para financiar los gastos en que debe incurrir para satisfacer las necesidades de la comunidad, en estos casos, el Estado para cubrir esta disparidad suele recurrir al endeudamiento público, ya sea interno o externo.

En el país los ingresos que el Estado percibe por las diferentes fuentes desde el punto de vista presupuestario se clasifican en dos importantes grupos: Ingresos Corrientes é Ingresos de Capital.

A.1 Ingresos Corrientes.

Debe entenderse que los ingresos corrientes comprenden la totalidad de las rentas ordinarias recaudadas y devengadas durante un ejercicio fiscal.

Desde el punto de vista presupuestario; estos ingresos se utilizan para financiar los programas de funcionamiento del sector público, los que básicamente están orientados a la prestación de servicios gubernamentales o en otros casos a la administración de las actividades burocráticas de las entidades oficiales. Estos pro

gramas globalmente constituyen lo que se denomina Presupuesto de Funcionamiento.

Si los ingresos corrientes son superiores a los gastos de funcionamiento, se genera lo que se conoce como "Ahorro de Funcionamiento", el cual se utiliza para financiar los programas de inversión del sector público nacional.

Cuando el monto del ahorro de funcionamiento más otros ingresos de capital es suficiente para financiar la ejecución de los programas de inversión, el Estado no tiene que recurrir al endeudamiento público, caso contrario tiene que efectuarlo, a menos que se eliminen o se difiera la ejecución de los programas o proyectos para los cuales no existen fondos.

Lo anterior indica que cuanto mayor sea la capacidad del Estado para desarrollar actividades que le generen ingresos, menor será el endeudamiento público en el que deberá incurrir para financiar los programas de inversión.

Al analizar el comportamiento experimentado por los ingresos corrientes durante el período 1973-1977, se observa que la tendencia ha sido creciente, principalmente influenciado por los ingresos provenientes de la tributación que durante el quinquenio manifestaron una mayor representatividad.

Para el período en referencia, en los ingresos corrientes se calculó una tasa acumulativa de crecimiento del 24 por ciento

C A P I T U L O III

PAPEL DE LA EVALUACION EN LA RACIONALIDAD DELGASTO PUBLICO

En la concretización de los planes de desarrollo de mediano y corto plazo, el Estado debe de contar no solo con la buena intención sino también con los recursos financieros, materiales y humanos necesarios. Para proveerse de estos recursos, el Estado cuenta con diversas alternativas tales como la explotación de sus propias empresas, la imposición fiscal, los préstamos externos e internos, etc. Tales alternativas dependiendo de la coyuntura en que se encuentre el país, son explotados de diversas maneras e intensidad; en todo caso el Estado justifica su decisión independientemente que para ello tenga que influir negativamente en la actividad económica del país, reduciendo así la capacidad de desarrollo nacional; resultado que es incompatible con el objetivo general de la estrategia de desarrollo que justifica la creación de los Planes de Desarrollo que formulan los gobiernos durante su gestión administrativa.

A - FUENTES DE FINANCIAMIENTO DEL GASTO PUBLICO

El Estado para poder cumplir sus propósitos de satisfacer las necesidades de la comunidad a través del gasto público, necesita contar con los recursos financieros en cantidad suficiente.

Un exámen rápido de las fuentes generadoras de recursos fi

A los Gastos de Capital, se les calculó una tasa acumulativa de crecimiento de 24.62%; lo que viene a indicar que los gastos orientados a la formación neta de capital en el sector han sido crecientes. Forman parte de estos gastos, los realizados en inversión real y los realizados en inversión financiera; siendo esta última la que mayor representatividad tiene en los gastos de capital (Ver Anexo N°9).

C - LA POLITICA ECONOMICA COMO ORIENTADORA DEL GASTO PUBLICO

En las economías mixtas, la participación y actuación del Estado en las actividades económicas no solo ha llegado a ser imprescindible sino que su magnitud y variedad es creciente, principalmente a través de las actividades gubernamentales, así como de sus establecimientos productores participando en la producción y distribución de bienes y servicios, y por ende en la contratación de factores; además le cabe la responsabilidad en el funcionamiento de las instituciones sobre las cuales se organiza el Sistema Económico Nacional.

Desde un punto de vista amplio, puede decirse que toda acción del Estado que de alguna manera se relaciona con la economía, pertenece al campo de la política económica siendo ésta la acción deliberada del Estado, el que influye y condiciona mediante la aplicación de modelos e instrumentos el comportamiento de las personas, de las empresas y de las propias instituciones públicas a realizar diversos actos económicos.

En la práctica las decisiones y los instrumentos de política económica son el resultante de juego de posiciones, de la lucha de poder entre las agrupaciones sociales para acrecentar, mantener o difundir los beneficios o ventajas de su participación en la economía. Gran parte de este proceso tiene lugar en el interior y alrededor de las entidades que conforman al Estado, de ahí la identidad de la política económica con las acciones estatales.

les relacionadas con la economía.

El hacer política económica es asumir posiciones ideológicas; es negociar con individuos de poder y apoyarse en teorías, técnicas y antecedentes o datos económicos, así como en un amplio y profundo conocimiento sistemático de la realidad.

Como elemento modificador de la práctica económica realizada por los individuos y organismos estatales, la política económica cubre distintos campos y para cada uno de los cuales se definen políticas específicas con sus respectivos medios y fines; los cuales para ser efectivos deben de estar compatibilizados, para que el efecto de uno no anule el efecto que persigue alcanzarse con otra.

Se pueden distinguir por ejemplo: Políticas Monetarias, las que en términos generales tienen como propósito contraer o expandir la oferta y demanda de dinero en función de las necesidades del momento, con sus consecuencias directas sobre la inversión e indirectas sobre los precios; Políticas de Comercio Exterior que permiten regular el flujo de las importaciones y favorecer las exportaciones y otros medios de regulación tales como la fijación o garantía de precios, racionamiento de ciertos bienes, transferencias de determinadas categorías de ingreso; forma parte también de la política económica la referente al Gasto Público cuyo instrumento principal de ejecución lo constituye el presupuesto fiscal. En el referido instrumento se plasman para un pe

cantarillados.

En el Desarrollo de la Producción, los gastos de capital están por encima de los gastos corrientes, lo que ocurre debido especialmente a los altos niveles de inversión financiera (compra de valores y préstamos del sector privado) y de la inversión real, las cuales sobrepasan los gastos corrientes. Este grupo Sectorial está integrado por los sectores que más aportan a la estructuración del PTB como son el Sector Agropecuario, Industria y Comercio, Turismo y Servicios.

El grupo sectorial Servicios Económicos y Financieros; presentan una situación especial por cuanto los gastos de capital han sido mayores que los gastos corrientes, esto ha ocurrido en vista de que los gastos por la amortización de préstamos tanto externos como internos, han sido cada año más elevados, los gastos en inversión real también son elevados y conjuntamente con el servicio de la deuda, exceden a los gastos corrientes.

El último grupo sectorial, Administración y Servicios Generales adoptan una posición diferente por cuanto sus gastos corrientes son destinados a la introducción de servicios administrativos, la elaboración de códigos, leyes, documentos mercantiles, la elaboración de políticas destinadas a lograr mayor entendimiento entre las naciones y el mantenimiento de misiones en el exterior, presupuestaciones consulares y diplomáticas, demandas de un elevado nivel de gastos de consumo. En este grupo también se con-

tabiliza los gastos por la administración de la justicia, gobiernos locales, la seguridad y el orden público.

Los gastos de capital de este grupo sectorial, se destinan a inversión real, es decir erogaciones por compra de equipo y por construcciones y obras civiles.

En resumen al analizar globalmente el comportamiento de los gastos corrientes, se observa que de 1973 a 1974 éstos superan a los gastos de capital principalmente por la influencia en gastos de funcionamiento que ocurre en los grupos sectoriales de Desarrollo Social y Administración y Servicios Generales, los cuales se particularizan por ser sectores cuyo fin se orienta a la prestación de servicios sociales y administrativos (Educación, Salud, Justicia, etc.) A partir de 1975 se denota un mayor dinamismo en los gastos de capital, calculándose una tasa acumulativa de crecimiento anual de aproximadamente 32 por ciento, superando ampliamente a la tasa acumulativa de crecimiento anual de los gastos corrientes que solo alcanza el 19 por ciento.

El acelerado crecimiento de las inversiones en gastos de capital, superior al crecimiento de los gastos corrientes es un índice bastante significativo del nivel de crecimiento real que está alcanzando la economía Salvadoreña, por efecto del gasto público.

Naturales y Administración y Servicios Generales, mantienen su constante tendencia en la distribución del gasto público ocupando el quinto y sexto lugar en tal distribución. Conocer esta clasificación es muy importante para la asignación de recursos, pero no permite saber que parte de los fondos públicos se destinan a gastos de capital ni que parte de ellos se destinan a gastos corrientes; este vacío se obtiene mediante clasificación económica, que presenta los gastos según la naturaleza económica del gasto, dividiéndolos en gastos corrientes, que se destinan a financiar programas de Funcionamiento de la Administración Pública, Transferencias destinadas a financiar gastos de consumo y los intereses de programas de amortización de la deuda pública, exceptuándose de lo anterior los gastos en compra de maquinaria y equipo, inmuebles y equipo existentes que se deben clasificar en los rubros de gastos de capital, aunque su utilización se haga en programas de funcionamiento y en gastos de capital. Estos últimos son aquellos que se orientan a la formación de la inversión real, las transferencias con destino específico que aumentan el activo del Estado como las inversiones financieras o disminuyen su pasivo como amortización de la deuda pública.

En el Anexo N°17, se presentan los Gastos Públicos clasificados en sectores y de acuerdo a su naturaleza económica; las erogaciones que se realizaron en el período (1973-1977) en el Grupo Sectorial Desarrollo de los Recursos Naturales, los Gastos de Capital excedieron a los Gastos Corrientes, ocurriendo esto en vis

ta que este grupo sectorial aglomera sus gastos de capital en la inversión real (equipo y obras de construcción) las cuales exceden a los gastos corrientes. La situación mencionada es similar en todo el quinquenio.

En el grupo sectorial Desarrollo Social, el énfasis de los gastos estatales recae en los gastos de consumo, destinados a obtener los beneficios que provienen de la búsqueda de los objetivos del Estado al tratar de alcanzar niveles de vida y bienestar más elevados. Esto se consigue a través de la educación, salud, asistencia social, trabajo y previsión social y la vivienda. Los gastos de capital de este grupo sectorial corresponden principalmente a la construcción de hospitales, escuelas, viviendas, etc. compra de bienes, préstamos dentro del sector público, etc. con lo cual se pretende alcanzar los objetivos de este grupo sectorial.

Con relación al grupo sectorial Desarrollo de la Infraestructura, la situación es similar al grupo sectorial Desarrollo de los Recursos Naturales; por cuanto los gastos de capital sobrepasan a los gastos de consumo.

La inversión real de este grupo sectorial y especialmente lo referido a obras de construcción aportan la mayor cantidad de gastos de capital, destinados éstos a la construcción de redes de acceso, construcción de caminos rurales, carreteras especiales, construcción y mejoramiento de instalaciones portuarias y a la explotación de energía, de los recursos naturales; acueductos y al--

lando propósitos como lo hace la clasificación funcional 10/ sino los objetivos concretos a la acción dentro de un área de actividades, por ejemplo; dentro de la salud, atender 3 millones de habitantes; dentro de la educación extender la enseñanza a 2 millones de habitantes, etc.

Para el cumplimiento del objetivo anterior, la clasificación funcional deberá organizarse de otra manera, vinculando dichos sectores con las instituciones correspondientes.

El Anexo 15 presenta la clasificación sectorial de los gastos, los que se expresan en grupos homogéneos de sectores. Esta agrupación se hace, para que en los planes, como en el presupuesto se utilice una clasificación uniforme que determine áreas de actividades homogéneas. En el mismo anexo, los gastos públicos que se presentan, comprenden tanto el gasto realizado por el Gobierno Central (Poderes Públicos, Ministerios) y el realizado por las empresas parastatales (Instituciones Autónomas). Tales gastos en el período se han incrementado rápidamente siendo para 1973, --
Q661.594.900 y de Q1.984.736.8 en 1977, lo que representa un crecimiento del 24.5 por ciento (Anexo N°16). Cuando se analiza la distribución del gasto público entre los diferentes grupos sectoriales que lo conforman se concluye que la mayor proporción de fondos en el quinquenio se han dirigido al grupo sectorial Desarrollo Social.

10/ Martner Gonzalo. OP. CIT. pag. 130.

Se incluyen en este grupo de sectores, aquellos programas que propendan a la formación del individuo. Considerando en este sentido, el sector Educación es el que más atención ha recibido; los gastos realizados en este sector presentan una tasa acumulativa de crecimiento anual del 22 por ciento; el dinamismo en estos gastos es debido en parte al establecimiento de nuevos centros tecnológicos y enseñanza media, pero fundamentalmente al acelerado crecimiento poblacional que ha provocado un incremento en la demanda de enseñanza sistematizada en todos los niveles. El acelerado crecimiento poblacional también ha inducido a incrementar la demanda de servicios de salud y gastos médicos; la satisfacción de esta necesidad social ha incidido en los Gastos Públicos del Sector Salud; en el quinquenio en referencia, estas erogaciones se han incrementado aceleradamente pasando de $\text{Q}58.7$ millones en 1973 a $\text{Q}164.1$ millones en 1977. A excepción del grupo sectorial Desarrollo Social que durante el quinquenio 1973-1977 es el que mayor cantidad de gasto público ha absorbido, en los otros grupos homogéneos el gasto efectuado ha sido cambiante en su distribución, así por ejemplo, los gastos en el grupo sectorial Desarrollo de la Producción en 1973 ocupó el cuarto lugar en la distribución, al siguiente año ocupa el tercer lugar, para pasar en el período 1975-1977 al segundo lugar (Anexo N°16).

Este comportamiento es válido para los grupos sectoriales Desarrollo de la Infraestructura y Servicios Económicos y Financieros; los restantes grupos sectoriales: Desarrollo de los Recursos

tor público.

Clasificación por Objeto Específico: Se realiza para obtener un detalle más amplio del gasto del Estado que facilite el análisis de tipo económico y el trabajo de contabilidad y control financiero del presupuesto fiscal.

Clasificación Sectorial: Su objetivo es la separación clara entre los sectores económicos, sociales y generales.

B.1 Asignación y Uso de Fondos por Sector.

El gasto público es el reflejo de planes y proyectos que se formulan y se concretan en los presupuestos anuales si tales planes y proyectos no existieran, o se formularan de manera incompleta o imprecisa, el gasto público también reproduciría esa realidad de manera pues que el gasto estatal debe responder a las necesidades de inversión del país, a la expansión y mejoramiento de los servicios educacionales, agrícolas, de salud y otros, así como los administrativos y a la política de transferencias en beneficio del sector privado, todo ello dentro del cuadro de los objetivos generales y sectoriales.

Por lo tanto, una de las formas de racionalizar el gasto público consiste en preparar planes a largo plazo, basados en proyecciones de las inversiones necesarias correspondientes al Sector Público y de las necesidades de gasto corriente, en particular aquellos que beneficien la capacidad productiva de la población.

En realidad, apriori no se puede formular un criterio acerca del alcance que deben tener los gastos gubernamentales sean estos corrientes o de inversión. Su determinación solo puede hacerse en el cómputo de los programas o planes anuales de inversión y de gasto del Sector Público, a la luz de las necesidades de crecimiento y de las circunstancias de corto plazo que puedan hacer aconsejable imprimir mayor o menor impulso a determinados programas.

Sin embargo, cualquiera que sea el volumen del gasto público y dada su tendencia a la expansión, es imprescindible que en el país se manejen adecuados sistemas de control y evaluación del gasto público, para que éste cumpla los propósitos de su asignación.

La política del gasto público para el período 1973-1977 está reflejada en las cifras que representan las erogaciones estatales a nivel de cada sector de actividad (Ver Anexos Nos. 15 y 16). La razón de presentar los gastos públicos de esta forma, es para dar a conocer hacia que sector o sectores se orientan los fondos públicos en mayor cuantía, (sectores económicos, sociales o generales 9/). Por otra parte la clasificación sectorial facilita la integración entre los planes de desarrollo y el presupuesto fiscal, ya que procura mostrar las áreas de actividad del Estado no seña--

9/ Para una mayor explicación acerca de las clasificaciones presupuestarias del gasto fiscal véase "Planificación y Presupuesto por Programa" pag. 117, Cap. IV Martner Gonzalo-Siglo XXI - Edit. S.A. MEXICO.

B - CONTENIDO DEL GASTO PUBLICO

Según la Ley Orgánica del Presupuesto, el gasto público se divide así: Gasto de Funcionamiento y Gasto de Capital; los que resultan ser la contrapartida de los ingresos o fuentes de financiamiento.

Los primeros se refieren a la realización de los servicios gubernamentales y de administración de las actividades del Estado y los segundos, a la realización de acciones tendientes a la creación de bienes de capital que forman el verdadero crecimiento de la economía ó sea las inversiones realizadas por el Estado.

Generalmente el Gasto Público como instrumento de desarrollo crece anualmente y el Estado debe por los medios a su alcance financiarlo en la forma más racional posible. Existen diversos factores que determinan el crecimiento del gasto público y uno de los más importantes es la población ya que a medida que ésta crece, las demandas por servicios públicos son mayores.

Los servicios demandados generalmente son: vivienda, educación, salud, trabajo, alimentación, etc.

En El Salvador, el acelerado crecimiento poblacional y su consiguiente demanda por servicios públicos, crean la necesidad de una racionalización en el uso de los fondos con que cuenta el Estado para la satisfacción óptima de esos servicios.

Es aquí donde la Política del Gasto Público juega un pa--

pel fundamental en la economía, por cuanto en ella se debe refle--
jar cuantitativamente las cifras asignadas a cada sector en base
al análisis de las necesidades de cada uno de ellos.

Generalmente, la política implícita en el gasto público
se inspira en principios de justicia social y la promoción del de-
sarrollo socio-económico de la población.

La orientación del gasto público en los últimos años ha
sido la de incrementar los gastos de capital en mayor cuantía que
los gastos de funcionamiento, por cuanto los gastos de capital se
constituyen en inversiones del Estado; proporcionando las bases pa
ra lograr niveles de desarrollo económico y social más elevados.

Para conocer el destino del gasto público, éste se divide
en diferentes clasificaciones, teniendo cada una de ellas diferen-
tes objetivos y son los siguientes:

Clasificación Programática: Es la más común y su finalidad
específica es determinar los objetivos de cada programa sean de
funcionamiento o de inversión.

Clasificación Económica: Se realiza con el propósito de pre-
sentar una información útil para la adopción de las decisiones de
política gubernativa que afectan a la composición y el nivel del
Ingreso Nacional.

Clasificación Funcional: Muestra el total de gastos guberna-
mentales en cada uno de los campos funcionales de acción del sec--

La reducción experimentada por estos ingresos, de un año a otro, está asociada a la liquidez monetaria que el Estado tuvo en 1977 por efecto de los altos precios que tuvo el café en 1976 y 1977.

Este hecho económico repercutió en los ingresos fiscales recaudados por el Estado, los cuales al ser elevados garantizó en gran medida al financiamiento de sus programas de inversión, situación que a su vez redujo la necesidad de emitir valores públicos negociables para captar ingresos y poder así completar el monto de inversión programado para 1977.

A.2.5 Ingresos por Transferencias de Capital

En esta Clase General se incluyen las transferencias de capital recibidas tanto del sector privado como de los organismos autónomos y semiautónomos, así como también de organismos interinstitucionales o Gobiernos extranjeros.

El destino específico que se les da a las transferencias de capital recibidas se canaliza hacia el financiamiento de programas de inversión, sean estos de inversión real o financiera.

En los anexos N°13 y 14, se observa que los ingresos incluidos en esta fuente han sido nulos a excepción del año 1973 que incluyeron 300 mil colones. Esta participación es irrelevante en el financiamiento de la inversión durante el quinquenio, el algunos períodos las transferencias de capital alcanzan niveles muy

significativos desempeñando un importante rol en el financiamiento de la inversión.

A.2.6 Otros Ingresos de Capital

Esta Clase General comprende ingresos de capital que no están incluidos en las otras clasificaciones se incluyen en esta cuenta aquellos ingresos de capital eventuales o de tipo extraordinario y que por su propia naturaleza no pueden ser incluidos en la restante clasificación. En la estructura de los ingresos de capital, los fondos computados en Otros Ingresos de Capital son poco significativos.

tener programados.

Resulta obvio, que mientras el Estado no cuente con los mecanismos adecuados para la recaudación de ingresos corrientes y de capital en una cuantía suficiente para financiar los programas de inversión, una de las alternativas que tiene para no entorpecer su ejecución, es recurrir a los préstamos directos, pudiendo obtener éstos del sector privado, de sus propios organismos gubernamentales o del sector externo.

En el período 1973-1977 los ingresos de capital provenientes de préstamos directos tuvieron una participación promedio anual en el total de ingresos de capital del 62 por ciento aproximadamente; y una tasa acumulativa anual del 23 por ciento (Anexo N°13), siendo la más alta de entre las Clases Generales de ingresos de capital.

El crecimiento experimentada por las prestaciones directas obtenidas, se debió principalmente a los préstamos hechos a otros organismos gubernamentales y a los préstamos obtenidos del sector externo; para los primeros, se calculó una tasa acumulativa de crecimiento del 36 por ciento y para la segunda una tasa del 10.5 por ciento (Ver Anexo N°13).

Al analizar la tendencia mostrada por ambas cuentas en el quinquenio, se puede observar que de 1973 a 1974, los fondos provenientes de préstamos externos, fue superior al endeudamiento inter-

no; a partir de 1975 a 1977 la relación se invierte; la aplicación a este fenómeno está ligada a la condición favorable de los productos de exportación (principalmente el café) en el mercado internacional, alcanzando su máximo en 1976, año en el cual el café se vendió a precios muy elevados en el mercado Internacional.

A.2.4 Créditos en Valores Públicos

Los ingresos que se contabilizan en esta Clase General, provienen fundamentalmente de la venta de valores negociable a corto y largo plazo.

Forman parte de ambos, los ingresos provenientes de la venta de valores en moneda nacional o extranjera referidas tanto al corto como largo plazo.

En el quinquenio 1973-1977, los ingresos de capital provenientes de esta clase general han tenido un comportamiento muy irregular, ya que puede verse que esta clase de ingresos de 1973 a 1976 creció notoriamente a una tasa acumulativa del 32 por ciento aproximadamente, sin embargo dicha tendencia se interrumpe en 1977, debido a que la venta de valores negociable a largo plazo en moneda nacional y extranjera se ofrecen en menor cantidad en el mercado nacional é internacional, al existir en el país una liquidez muy significativa a consecuencia de las condiciones favorables experimentada por el café en el mercado internacional 8/ (Anexo N°13).

8/ Para una mejor referencia estadística véase "Apéndice Estadístico del Presupuesto General y Presupuestos Especiales", Ejercicio Presupuestario 1977. Ministerio de Hacienda.-Dirección General del Presupuesto.

damentalmente de la Venta de activos fijos, estimándose para esta cuenta durante el período en referencia una tasa acumulativa anual del 14 por ciento.

A.2.2 Reembolsos de Préstamos Concedidos.

Los ingresos de capital que se clasifican en esta Clase General, provienen fundamentalmente de reembolsos de préstamos y anticipos al sector privado, a organismos gubernamentales, a entidades semi-oficiales, a servicios cooperativos, organismos Autónomos, semi-autónomos, establecimientos del Gobierno Central, Gobierno y establecimientos locales, instituciones bancarias del Estado y del sector externo.

En el período de análisis el crecimiento acumulativo anual de esta cuenta fue del 9.5 por ciento (Ver Anexo N°13) el más bajo del grupo; pero si se analiza el aporte de esta cuenta al total de ingresos de capital se observa que ésta ocupa el tercer lugar en importancia en la conformación de dichos ingresos.

Se puede observar, según el anexo N°13, que de las cuentas que configuran esta Clase General de ingresos, los reembolsos de préstamos y anticipos al sector privado, son los que han marcado la dinámica a esta clase de ingresos. Se tiene que en 1973 de los 29.6 millones recaudados por desembolsos de préstamos concedidos, 28.2 millones provienen de reembolsos de préstamos y anticipos al sector privado, los que representa el 95.3 por ciento de ta

les ingresos, dicha participación en términos absolutos y relativos se vé incrementada para 1977 siendo respectivamente 245.5 millones y el 97 por ciento.

Es de hacer notar que los préstamos y anticipos al sector privado, fueron fundamentalmente realizados por las instituciones financieras de crédito descentralizadas, adscritas al sistema financiero nacional y los préstamos y anticipos a organismos gubernamentales fueron efectuados por instituciones públicas pertenecientes al Gobierno Central.

A.2.3 Préstamos Directos Obtenidos

En la estructura de los ingresos de capital, los préstamos directos obtenidos desempeñan un importante papel, por ser la cuenta en la que descansa en última instancia la complementación de fondos para ejecutar los programas de inversión que requiere el desarrollo económico y social del país. Cuando el ahorro de funcionamiento mas los ingresos provenientes de otras cuentas de capital no son suficientes para financiar los gastos de capital, el Estado debe recurrir al endeudamiento público ya sea internamente o en el exterior. Los ingresos por esta fuente obtenidos pasan a formar parte de los ingresos de capital y se consolidan en la cuenta de préstamos obtenidos; de acuerdo a lo anterior, el monto de endeudamiento público en el que pueda incurrir el Estado depende de su propia capacidad para generar ingresos corrientes y de capital, así como también de los planes de inversión que puedan estar llevando a cabo ó

En el período 1973-1977 los ingresos para financiar programas de funcionamiento fueron notablemente bajos y discontinuos, por lo que puede asumirse que no han sido fuente de financiamiento importante del Presupuesto General de la Nación.

A.2 Ingresos de Capital

El desarrollo económico y social de un país exige como requisito básico la realización de importantes inversiones, tanto del sector privado como del sector público.

Cuando el Estado asume el papel principal en la orientación del desarrollo, le corresponde participar en una mayor proporción en el volumen total de inversiones, especialmente enfocadas a crear obras de infraestructura tales como carreteras, puentes, puertos, presas hidroeléctricas, aeropuertos, transportes, etc.

En el país, los gastos que se destinan hacia estos rubros se clasifican en programas y proyectos de inversión, las cuales requieren para su ejecución contar con los fondos necesarios.

Los ingresos que el Estado se procura y destina a financiar los programas y proyectos de inversión se conocen como ingresos de capital. Al analizar el comportamiento que éstos han observado durante el período 1973-1977, se comprueba que la participación promedio anual de ellos es del 29 por ciento del total de ingresos recaudados, (Ver Anexo N°12) lo que indica la fuerte incidencia que tienen en el financiamiento del Presupuesto General de

la Nación.

No obstante lo anterior, los ingresos de capital crecientes no siempre indican una situación favorable para las finanzas públicas, por cuanto el crecimiento de ella puede ser debido a un mayor endeudamiento por parte del Estado, con el objeto de financiar los programas de inversión. Lo anterior se expone por ser parte de los ingresos de capital los préstamos directos obtenidos por el Estado, los cuales tenderán a ser mayores o menores dependiendo de la cuantía del "ahorro de funcionamiento", el que también se utilizará para financiar los programas de inversión.

Además de los rubros antes descritos forman parte de los ingresos de capital: los Ingresos de Venta de Activos, los Reembolsos por Préstamos Concedidos, Préstamos Directos Obtenidos, los Créditos en Valores Públicos, Transferencias de Capital Recibidas y Otros Ingresos de Capital.

A.2.1 Venta de Activos y Compensaciones por Pérdidas y Daños.

Los ingresos que el Estado se procura por esta vía, provienen fundamentalmente del producto de la venta de activos fijos, tales como: terrenos, edificios, venta de activos financieros (valores que otorgan propiedad y activos en cartera e ingresos compensatorios por pérdidas de equipo y daños a la propiedad). De acuerdo al anexo N°13, se nota que los ingresos que se han computado en esta Clase General durante el quinquenio 1973-1977, provienen fun-

Estos informes son enviados por todas las unidades primarias del sector a la Oficina Sectorial de Planificación Agropecuaria (OSPA), y teóricamente sirven de base para hacer las observaciones y sugerencias con el objeto de corregir o mejorar la realización de los programas dentro de los objetivos del desarrollo formulados para el sector, así como también para retroalimentar el proceso de programación futura.

El problema en esta etapa, radica en que estos informes son enviados tardíamente a OSPA, lo que trae como consecuencia que la "evaluación" que se realiza en cada programa o proyecto de inversión es incompleta y deformada y por lo tanto los objetivos que se persiguen con ella se diluyen por falta de oportunidad en su realización. Este factor negativo se traduce, por una parte en una mala administración del programa al persistir los problemas que puedan estar limitando su ejecución y por otra, entorpecen la consecución de objetivos y metas de carácter institucional y sectorial programados, repercutiendo en los planteamientos de desarrollo adoptados por el Estado en este sector.

En términos generales el sistema de evaluación explicado es el que se utiliza en el sector agropecuario; sin embargo, algunas instituciones del sector definen sus propios métodos de control y evaluación para sus programas o proyectos de inversión, con la característica de ser formulados tomando como base la metodología general para todo el sector.

Aspecto importante de estas metodologías, es que están circunscritas al análisis de problemas administrativos que limitan la ejecución de los programas, preocupándose de estudiar sobre todo el efecto que la desviación de los programas provoca a nivel -- institucional, descuidando el análisis de los efectos que éstos provocan en los planes de desarrollo económico y social definidos para el sector.

En resumen, la ejecución presupuestaria significa la etapa en la cual se conjugan elementos de tipo administrativo, como los planeados, con elementos de política económica que son básicamente los que definen la filosofía y orientación del gasto público hacia la promoción del desarrollo. Ambos elementos deben de estar razonablemente integrados para hacer realidad los objetivos y metas definidos por el Estado en cada período fiscal. Puede decirse en consecuencia que los planteamientos económicos y sociales, que amparan a las políticas, definen el marco de acción de las actividades del Estado en el sector, y los instrumentos administrativos forman parte del contenido operativo de las acciones del estado, en otras palabras, vienen a significar la puesta en marcha de los planes, programas y proyectos que se considera necesario implementar para hacer realidad las transformaciones que imperativamente urge el sector para alcanzar niveles superiores de desarrollo.

B.3 Control y Evaluación Presupuestaria.

Hipótesis:

"La no existencia de una adecuada metodología de evaluación presupuestaria para programas de inversión del Sector Público Agropecuario desde 1973 hasta 1977, ha conducido a mantener en vigencia programas irrelevantes a un elevado costo, los cuales limitan la consecución de los grandes objetivos y las metas en los Planes de Desarrollo".

A través de la investigación de las diferentes metodologías de evaluación utilizadas en el Sector Público Agropecuario se ha llegado a conocer que los elementos metodológicos y los propósitos que se persiguen en los sistemas de control y evaluación presupuestaria, no han sido debidamente utilizados en el Sector Agropecuario, porque básicamente se orientan a ajustar lo que se ha realizado y lo que ha dejado de hacerse, sin preocuparse de formar criterios económicos utilizables para orientar la ejecución de los programas de inversión dentro de los esquemas de desarrollo adoptados.

En lo que se refiere al control; no obstante ser ésta en la técnica presupuestaria moderna un instrumento retroalimentador del proceso de planificación, en el sector agropecuario todavía no se le ha utilizado como instrumento de verificación entre lo programado y lo ejecutado, sino mas bien ha consistido en un simple seguimiento de la ejecución de los programas, descuidando la consistencia de lo realizado con los objetivos y metas sectoriales definidas para el período.

Congruente con lo anterior, el control y la evaluación en el Sector agropecuario, se realiza a través de informes trimestrales en los cuales las unidades ejecutoras informan sobre los aspectos más relevantes del cumplimiento de las metas y de la ejecución presupuestaria del programa, tanto de funcionamiento como de inversión 7/.

7/ Se refiere al cumplimiento de los principales objetivos, metas, recursos presupuestarios utilizados, acciones y medidas tomadas extraordinariamente, estado del programa y del financiamiento, etc.

este fin, en cada unidad ejecutora se toman las medidas necesarias para el cumplimiento de las metas programadas a nivel institucional y sectorial.

En el sector agropecuario, no obstante que se ha logrado integrar la programación de corto plazo al presupuesto, este último instrumento de planificación aún no se constituye en un programa de acción para las unidades ejecutoras, debido en parte a la falta de coordinación existente entre la programación financiera y la programación física.

Este problema administrativo repercute sobre el cumplimiento de objetivos y metas de carácter sectorial, pues provoca retrasos en los programas, y por otra parte, se pierden recursos innecesariamente elevando el costo de los programas, lo que se traduce en un problema económico al presionarse más intensamente los fondos estatales. Sobre este aspecto Angela de Orsenigo expresa: "Esta discrepancia física-financiera es pasada por alto en las oficinas Centrales y Sectoriales de Planificación, pues centralizan sus labores a la revisión aritmética de gastos que formulan las unidades ejecutoras de lo que se refleja en una inadecuada programación de los gastos públicos" 6/ .

Por el lado de los instrumentos de operación del presu-

6/ Orsenigo, Angela de. "Análisis y Perspectivas del Presupuesto por Programas en el Sector Público Agropecuario". Tesis de Grado, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. pag.43

puesto por programas, al presente se han logrado avances en la formulación del plan financiero y en el programa de obtención de ingresos. Pero estos avances han sido menores en la formulación de planes de trabajo operativos que traduzcan a un nivel práctico las actividades anuales programadas. Esta deficiencia observada, se debe en gran medida a los inadecuados sistemas estadísticos que recogen la información física y financiera de los programas.

La falla en el sistema estadístico se hace más evidente cuando al pretender conocer el grado de avance de un programa de inversión o las características de un fenómeno económico y social del sector, se tiene que improvisar al elaborar la información necesaria, lo que provoca atrasos y pérdidas de tiempo en el proceso de ejecución presupuestaria. La razón de ello es que, el proceso presupuestario requiere de una fluidez de información física y financiera de los programas razonablemente aceptables. Además de lo anterior, otro aspecto importante en la ejecución del presupuesto de inversión del sector agropecuario, es la inexistencia de sistemas de Contabilidad de Costos, indispensable para el desarrollo de las otras fases presupuestarias. El tipo de Contabilidad usada en la mayoría de instituciones del Sector es la general, en base a la cual resulta difícil conocer el costo unitario de las metas y actividades en los programas. Lo anterior no permite determinar márgenes de eficiencia para cada programa, imposibilitando a la hora de programar la combinación más adecuada en el uso de los factores, tanto en calidad, cantidad y oportunidad.

B - FUNCIONAMIENTO DEL PROCESO PRESUPUESTARIO EN EL SECTOR PUBLICO AGROPECUARIO.

El desarrollo del proceso presupuestario en el sector -- agropecuario, es común en algunos aspectos al desarrollo del mismo en otros sectores, sin embargo, presenta un conjunto de características y particularidades que lo diferencian de los demás. A continuación se analiza el proceso en el sector agropecuario de acuerdo a las formas referidas anteriormente.

B.1 Programación Presupuestaria.

La responsabilidad de coordinar y dirigir la programa-- ción presupuestaria en todo el sector agropecuario corresponde a la Oficina Sectorial de Planificación Agropecuaria, quien previamente a la programación presupuestaria, realiza un diagnóstico de los hechos económicos y sociales experimentados en el sector.

Para este efecto, se resumen informaciones estadísticas agrupadas en forma conveniente, y se hacen observaciones directas a la composición y destinos de la inversión. Así mismo se analizan los impactos que ésta provoca sobre el sector a nivel de los objetivos y metas planteadas, y su efecto en variables económicas, como la producción, el consumo, ingreso, empleo, etc. En base a estos antecedentes se conocen de cerca los principales problemas y sus causas.

Hecho lo anterior, se efectúa una proyección de las ten

dencias observadas en el curso del tiempo con el objeto de visualizar lo que ocurrirá si no se alteran las condiciones existentes. Una vez conocidos los principales problemas, sus causas y las perspectivas del sector, se procede a formular medidas y acciones a fin de posibilitar el cumplimiento de los objetivos definidos en los planes de desarrollo que contribuyan a mejorar la situación existente.

Cuando se han definido las áreas productivas y sociales que se desea estimular en el sector, se calculan los recursos que serán necesarios para alcanzar las metas fijadas. En un proceso de aproximaciones sucesivas se van evaluando las alternativas y buscando las combinaciones óptimas para el mejor uso de los recursos, con el objeto de maximizarlos y aumentar el margen de cumplimiento de las metas.

Este proceso selectivo, es realizado por la Oficina Sectorial de Planificación Agropecuaria, quien formula lineamientos generales para todo el sector, en los que se expresa en términos generales, el juego de las políticas económicas y sociales vigentes para el sector en el año y en base a las cuales deberán prepararse los presupuestos anuales de funcionamiento y de inversión.

B.2 Ejecución Presupuestaria

Aprobados los presupuestos anuales, corresponde a las instituciones estatales del sector llevarlos a la realidad. Para

so presupuestario.

En lo que respecta a la definición de medidas correctivas para solucionar las deficiencias observadas en la ejecución de los programas presupuestarios, requiere de la participación de técnicos especializados en varias disciplinas, con el objeto de cubrir los diferentes aspectos técnicos, administrativos, financieros y de programación que se presenten.

La definición y aplicación de medidas correctivas, dependen de la naturaleza del programa, de las causas que hayan motivado la desviación; en tal sentido se pueden identificar causas de tipo administrativas y de tipo económicas, para las cuales existen medidas correctivas bastante diferenciadas, pero complementarias entre sí.

En cuanto a la aplicación práctica de la evaluación, se ha observado que la casi totalidad de instituciones del sector público carecen de mecanismos de evaluación presupuestaria y están apegados más que todo a rígidos sistemas de control financiero de los gastos y de avance físico de las obras, en vez de realizar la evaluación propiamente dicha.

El control financiero es ejercido de dos maneras: un control interno y un control externo. El control interno se caracteriza por ser aplicado directamente por cada institución y se utiliza con el propósito de llevar un control estricto de los desem--

bolsos para procurar el cumplimiento de los objetivos y metas programados. El control externo por su parte, se caracteriza por ser realizado por instituciones externas a la institución encargada de ejecutar los programas, y se lleva a cabo con el fin de comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales, determinar el grado de economía y de salvaguardar los recursos humanos, materiales y financieros por parte de las instituciones que integran el sector público. El Control externo, en la parte de ejecución física de los programas, se lleva a cabo a través de informes trimestrales en los que se expresa el avance de los programas en cada período de tiempo. Estos controles son ejercidos por las unidades encargadas de programar el gasto público, y en base a ellos delimitan cupos de gastos a los distintos sectores. La deficiencia observada en este proceso, es que los resultados obtenidos de los informes no son utilizados para reorientar la ejecución de los programas cuando están desfasados, sino que simplemente son utilizados para señalar errores y para aplicar recortes presupuestarios a las instituciones que no tienen la suficiente capacidad para ejecutar sus propios programas de inversión.

mente programadas; y en el caso de desviaciones dictar las medidas correctivas necesarias, a fin de ajustar lo ejecutado con lo programado originalmente y además, ajustarlo a los nuevos aspectos coyunturales que surgen durante dicho proceso. Siguiendo este planteamiento, en el proceso de control y evaluación se pueden detectar las siguientes etapas:

- a) Análisis del grado de cumplimiento de los objetivos y metas presupuestadas y del empleo de recursos asignados al programa.
- b) Comparación de los resultados y efectos con los objetivos y metas programadas.
- c) Determinación y especificación de las causas de las variaciones observadas en el cumplimiento de las metas o ineficiencia en la administración de los recursos.
- d) Definición de las medidas correctivas que deben aplicarse para solucionar las deficiencias observadas.
- e) Aplicación de las medidas correctivas necesarias para encausar el programa conforme el planteamiento original.

De las etapas mencionadas, las que se refieren a la comparación de resultados y a la aplicación de las medidas correctivas forman parte esencial del control presupuestario, el que se caracteriza por ser continuo y permanente y encaminado específicamente a detectar desfases en la ejecución de los programas y proyectos. Por

otra parte, el control presupuestario se apoya sobre los antecedentes que le proporciona la evaluación tanto para realizar la medición de resultados como aplicar las medidas correctivas necesarias.

Bajo estos términos, se considera a la evaluación como parte del control 4/, que se refiere en síntesis al análisis crítico de los resultados obtenidos y efectos producidos en el ejercicio fiscal, así como la definición de las medidas correctivas que deben aplicarse para mejorarlos.

En esta concepción de evaluación, se han considerado las etapas que se refieren a la medición de resultados, la que trata de las variaciones observadas, y la que se refiere a la definición de las medidas correctivas. La etapa que se refiere al cumplimiento de los objetivos y metas programadas y su relación con los recursos asignados, se circunscribe fundamentalmente a un análisis de eficacia y eficiencia con que se manejan los recursos asignados a un programa, y por otra parte se refiere, a la capacidad que tiene el programa para efectuar cambios en la actividad económica y sobre las condiciones sociales existentes.

En lo que respecta a la determinación de causas que originan desviaciones entre lo programado y lo ejecutado es preciso manejar un conjunto de elementos básicos 5/, que le dan a la evaluación un marco de análisis coherente y consistente con todo el proce

4/ Una explicación conceptual más amplia se presenta en el capítulo V.

5/ Estos elementos se analizan en el Capítulo V, cuando se plantea la metodología de evaluación.

tado final es, además de la canalización de recursos a sectores que no son efectivos, la formulación de programas que se ejecutan parcialmente o deficientemente, lo cual atenta contra la escasez de recursos entre usos alternativos.

El proceso de ejecución presupuestaria, no es solo el conjunto de pasos administrativos, sino que por el contrario, es un proceso permanente de toma de decisiones, el aprovechamiento de los recursos para el cumplimiento de los objetivos y metas previstas en los planes de mediano plazo.

Finalmente, para que la ejecución presupuestaria pueda ser lograda en toda su amplitud requiere como condición esencial, que los planteamientos en materia de planificación sean operativos y además que el apoyo que se dé a la ejecución del presupuesto en términos de administración, sea racional en cuanto a la provisión de recursos. Los requisitos de la planificación, tienen que ver con las condiciones que deben de reunir los planes de mediano y corto plazo para asegurar, en primer lugar, la vinculación entre unos y otros, y en segundo lugar, la ejecución de estos últimos por las unidades responsables.

En cuanto a los requisitos de la administración, éstos deben de estar circunscritos a los principios de unidad de política, identificación sectorial y diferenciación de niveles. La unidad de política, implica la determinación de objetivos no contrapuestos entre sí, y contribuyen a un objetivo consistente. En ---

cuanto a la identificación sectorial, esta tiene que ver con la delimitación que es necesario hacer entre las diferentes acciones que se deben llevar a cabo dentro del sector público, y la identificación de funciones relacionadas y/o similares para darles un tratamiento común. Con la compatibilización, lo que se busca es evitar la pérdida de recursos y de tiempo entre las entidades gubernamentales, coordinar sus acciones y evitar que lo que una entidad realice sea contradictoria, con lo que otra está realizando, es decir, que la identificación sectorial implica la determinación de las instituciones que deben llevar a cabo las funciones definidas para el sector. Finalmente, la diferenciación de niveles, se refiere a los diferentes grupos interdisciplinarios que participan en la formulación y ejecución de la política.

Resumiendo, los requisitos mencionados, tanto de planificación como de administración viabilizan en gran medida el cumplimiento de los elementos estratégicos de cambio que llevan implícita ó explícitamente los programas presupuestarios del sector público.

A.3 Control y Evaluación Presupuestaria.

El criterio que aquí prevalece es que el control y la evaluación no son conceptos independientes, sino que por el contrario, forman parte de un mismo proceso de medición de eficiencia y eficacia. Esta fase es la que verifica y aprecia las acciones emprendidas, con el propósito de valorar hasta que punto se han cumplido cualitativa y cuantitativamente los objetivos y metas previa-

tales presionan por obtener del gasto público programado una importante cuota, justificando prioridad en los objetivos y metas que deben cumplir. La asignación de fondos bajo estos términos resulta beneficiosa cuando la prioridad asumida es real, lo contrario significa por una parte ampliar la posibilidad de intensificar las contradicciones sociales observadas y por otra parte, la orientación de los recursos estatales hacia programas sociales de segunda prioridad.

Este factor distorsionante en la asignación de recursos es debido en gran parte a la influencia política adquirida por algunos funcionarios públicos, quienes por ser representantes de aquellos sectores en donde se encuentran ubicados los grupos de poder económicamente dominantes, adquieren un alto poder de negociación que les permite conseguir del gasto público anual programado, importantes cuotas para desarrollar programas de inversión o de otra naturaleza que más favorecen a los intereses de los grupos de poder que los apoyan. En consecuencia el proceso de negociación de las cifras presupuestarias deberá recoger en su estructura los objetivos y metas globales que el Estado pretende realizar como parte de su Plan de Desarrollo y la solvencia de las aspiraciones de los grupos políticamente dominantes.

A.2 Ejecución Presupuestaria

La ejecución del presupuesto constituye la cristalización anual de los objetivos y metas determinadas por el sector pú

blico en el Plan de Mediano Plazo y en el Plan Anual Operativo.

En un sistema integral de planificación, la ejecución presupuestaria es parte importante de este sistema y además está estrechamente ligado con el resto de elementos 3/, que constituyen el sistema. De ahí resulta la importancia de integrar todos estos elementos del proceso a fin de lograr su máxima operatividad.

La ejecución del presupuesto consiste en la movilización de los recursos humanos, materiales y financieros, los cuales a través de una serie de técnicas y procedimientos administrativos, servirán para cumplir los objetivos y metas programadas en los planes de desarrollo. La movilización de los recursos es mediante las unidades ejecutoras (Ministerios, Instituciones Autónomas, Direcciones Generales, etc.). El comportamiento de las unidades ejecutoras se fija de acuerdo al Plan Presupuestal y estas unidades establecen sus propios mecanismos legales y administrativos para el óptimo manejo de los recursos.

Factor de gran importancia es conocer la capacidad operativa de las unidades ejecutoras ya que, en repetidas ocasiones ocurre que éstas formulan programas de gran dimensión (física y financiera), los cuales implican gran consumo de recursos, desviando por tanto el uso de éstos en otros sectores o unidades ejecutoras en donde la capacidad de ejecución presupuestaria es mayor. El resul-

3/ Se trata en este caso de los planes, programas y proyectos de Inversión que expresan la intención del Estado de realizar cambios en el Sector.

anterior, y que por cualquier motivo no pudieron ser atendidas en ese período. En este último período se realiza la liquidación presupuestaria.

A.1 Programación Presupuestaria.

La etapa de la programación presupuestaria, tiene por objeto recoger en su estructura y composición los planteamientos de objetivos y metas que se formulan en los planes de desarrollo económico y social.

El autor Gonzalo Martner en su libro "Planificación y Presupuesto por Programa", expone lo siguiente: "Programar es hacer Planes, Programas y Proyectos, es fijar metas cuantitativas a la actividad, destinar los recursos humanos y materiales necesarios, definir los métodos de trabajo a emplearse, fijar la cantidad y calidad de los recursos y a determinar la localización espacial de las obras y actividades.

De acuerdo con lo expresado anteriormente programar significa valerse de un método racional para fijar metas a alcanzar, en función de los recursos disponibles. Significa la adopción de normas o decisiones previas a la acción, en sustitución de una conducta de improvisación frente a los acontecimientos que se suscitan". 2/

2/ Martner, Gonzalo - "Planificación y Presupuestos por Programas" pag. 45 - Editorial SIGLO XXI. MEXICO. Textos ILPES 7a. Edición.

Desde el punto de vista presupuestario la programación, consiste en determinar las metas anuales a realizar por el Estado, complementada con los recursos humanos, materiales y financieros necesarios. Es decir, la programación presupuestaria es un proceso mediante el cual las metas globales contenidas en los planes de desarrollo, se desagregan en metas parciales, susceptibles de ser ejecutadas en cada período fiscal y para ello se expresan en programas específicos de trabajo. Atendiendo al sistema de planificación vigente en el país, estos programas son formulados por las unidades de organización que integran el sector público, incorporando en el contenido de ellos la filosofía económica y social sustentada por el Estado en sus planes de desarrollo. Basándose en ellos, los Organismos Centrales de Planificación y Presupuesto instruyen a las Unidades de Organización sobre cuales son los niveles de actividad que todos y cada uno de ellos deben desarrollar para que el Estado alcance los objetivos y metas propuestos para corto plazo.

Un aspecto importante de la Programación Presupuestaria consiste que en esta etapa adquieren forma los requerimientos hechos por los grupos de presión existentes en el país. Tales planteamientos pueden ser incorporados en los programas de acción del Estado, para lo cual, corresponde a una entidad en particular, responder por la ejecución de un determinado programa.

Dentro de este juego de acciones las instituciones esta-

C A P I T U L O I V

DESARROLLO DEL PROCESO PRESUPUESTARIO EN EL

SECTOR PUBLICO AGROPECUARIO

Las acciones del Estado para ser realizadas requieren de la asignación de recursos en cantidad y calidad suficientes, lo contrario implica entorpecer o incluso diferir la concretización de objetivos y metas programadas en cada período fiscal.

Anualmente la asignación de recursos para la concretización de los programas de Inversión y de Funcionamiento de las entidades del sector público se realiza en el ámbito de lo que se conoce como PROCESO PRESUPUESTARIO, que de acuerdo a la forma de como se desarrolla en el país, abarca un período de 27 meses, comprendiendo las etapas de Programación, Ejecución y finalmente Control y Evaluación como etapa única.

A nivel sectorial el proceso presupuestario es bastante semejante, aún cuando existen serias diferencias de sector a sector que es preciso considerar.

A - CONTENIDO DEL PROCESO PRESUPUESTARIO

En el capítulo anterior, se ha realizado el análisis de las diferentes fuentes de financiamiento de que dispone el Estado con el objeto de llevar a cabo la política del gasto público, el destino del mismo y la filosofía económica que lo sustenta.

En este capítulo, se analizarán las diferentes etapas que componen el proceso presupuestario, siendo estas: programación, ejecución, control y evaluación.

En atención a lo expuesto, se puede definir el ciclo presupuestario de la manera siguiente: "Un proceso continuo, dinámico y flexible a través del cual se programa, ejecuta, controla y evalúa las acciones del sector público en la actividad económica nacional" 1/ .

En el país, el ciclo presupuestario administrativamente abarca aproximadamente 27 meses, período que a su vez se le puede subdividir en tres períodos: El primero, cuya duración es de un año, en el cual se ubican las fases de programación, elaboración del proyecto de presupuesto, la discusión y aprobación, para llegar finalmente a la Ley de Presupuesto. Este documento es el que regirá la actividad presupuestaria de los fondos públicos, fijando en él cantidades y propósitos de los organismos gubernamentales. En el segundo período presupuestario, se lleva a cabo la ejecución presupuestaria, el control y la evaluación. Este período coincide con el período fiscal.

El último período del ciclo presupuestario, también conocido como período complementario, está destinado a cancelar obligaciones legalmente contraídas hasta el 31 de diciembre del año

1/ Acuña Gustavo y Molina Guillermo. "Evaluación Presupuestaria". Documento mimeografiado. Presentado por el Programa de Administración del Desarrollo. OEA.

orientarlo hacia el cumplimiento de los objetivos planteados en sus planes de desarrollo, especialmente cuando los recursos estatales se canalizan hacia actividades no contempladas en los programas de desarrollo.

La parte del gasto público que se destina a inversión, debe también ser evaluada para determinar el impacto que ejercerá sobre el crecimiento real de la economía y su aporte al desarrollo económico y social nacional.

En el país la inversión se realiza a través de programas o proyectos, los que se financian con recursos propios, con préstamos, o combinando recursos de ambas fuentes. Lo que importa destacar, es la significación que tienen los gastos de inversión en el desarrollo nacional, el que requiere como requisito básico para su aceleración contar con una tasa creciente de inversión, la que debe estar en consonancia con los recursos disponibles y la política del gasto público en la que se refleja la orientación que tiene el Estado en la promoción del desarrollo.

En vista de lo anterior, es condición necesaria que la inversión realizada sea congruente con los objetivos y metas identificados en los planes de desarrollo económico.

Este aspecto adquiere singular importancia en los países en vías de desarrollo, los que se caracterizan por una especialidad productiva, especialmente de productos agrícolas, aspecto que

se traduce en una dependencia extrema de los mercados internacionales a fin de hacer llegar al país las divisas necesarias para iniciar los programas y proyectos de inversión, los cuales indican el ritmo de crecimiento de la economía.

Es innegable el impacto que la evaluación presupuestaria tiene en la asignación de recursos entre usos alternativos, ya que permite orientarlos hacia aquellas actividades que más contribuyen al desarrollo económico-social especialmente en los sectores productivos, o en caso contrario, reprogramarlos conforme a ese objetivo. En la medida que la evaluación presupuestaria se haga continua en el proceso de planificación, el gasto público que realiza el Estado, va adquiriendo mayor eficacia por cuanto los objetivos y metas que se pretenden lograr mediante su aplicación, presentan una mayor probabilidad de ser cumplidos, ya que la evaluación por el mismo hecho de ser continua, permite inmediatamente detectar cualquier desviación o desfase que pueda surgir durante la ejecución del presupuesto fiscal. En el caso que esta desviación exista, la evaluación presupuestaria proporciona los instrumentos necesarios para poder reorientar los programas o proyectos desfasados conforme a lo programado, ampliando su cobertura hacia la medición de los efectos producidos por los resultados obtenidos, especificando su contribución a los grandes objetivos definidos en los planes globales de desarrollo.

río de tiempo determinado los recursos financieros destinados a financiar los programas y proyectos definidos para un sector, una región o para el ámbito nacional. Bajo esta perspectiva y en atención a la política económica predominante, el Estado a través del mecanismo del gasto público orientará los recursos para desarrollar el Sector o Sectores en el cual se ubiquen los grupos sociales más influyentes políticamente, sean estos grupos minoritarios o ampliamente numerosos (masas campesinas, sindicatos de obreros, organizaciones políticas, etc.). Es por ello que en ciertos períodos se puede notar que el Estado invierte importantes sumas en obras de infraestructura y proyectos de apoyo al sector que están interesados en estimular sea éste el Agropecuario, Industrial, Educación, Salud, etc.

Los responsables de esta asignación de recursos son los formuladores de la política económica, quienes en sus planteamientos se valen de diferentes medios para buscar ciertos fines, por ejemplo: mejorar la distribución del ingreso, elevar el nivel de empleo, equilibrar la balanza de pagos, etc. En la obtención de estos fines el Estado procura no lesionar los intereses de los grupos política y económicamente dominantes para evitar entrar en contradicciones que atenten contra el orden social existente. Bajo el punto de vista anterior, las diferentes políticas económicas que se aplican en el país, desde un ángulo u otro orientan el gasto del Estado, ya que éste se realiza en función de aquellas actividades productivas, sociales o políticas que contribuyan a perpetuar la formación social existente.

D - PAPEL DE LA EVALUACION EN EL GASTO PUBLICO

Plantear en pocas palabras el papel de la evaluación presupuestaria, resulta bastante difícil ya que de los resultados obtenidos mediante su aplicación se deriva una serie de factores que tienen su incidencia en el resto de la economía. Al evaluar, lo que se hace es aplicar un conjunto de principios rigurosos de la comprobación, para medir los resultados de una acción; todo ello en comparación con los objetivos sociales, educativos, económicos, etc., que se hayan fijado con anterioridad; es decir que, lo que se pretende, es detectar si lo que se programó está siendo efectivamente cumplido, en caso contrario, deben corregirse las desviaciones, encausando las acciones hacia el logro de los objetivos programados. Si la acción de evaluar se proyecta a nivel nacional y se realiza continuamente, se amplían las posibilidades de detectar obstáculos que impidan el normal desarrollo de los programas presupuestarios que se están llevando a cabo. Este hecho adquiere importancia especialmente si los programas evaluados requieren para su ejecución volúmenes considerables de fondos públicos. Con la eliminación de los obstáculos, la aplicación de fondos se vuelve más efectiva, pues se estaría impidiendo incurrir en gastos innecesarios lo que libraría recursos para orientarlos hacia fines más productivos y que contribuyan a los objetivos del desarrollo.

A nivel de todo el gasto público que realiza el Estado, la evaluación presupuestaria cobra importancia al permitir reo---

programa vigentes en dicho sector.

Cuestión de fundamental importancia en una economía mixta, es evaluar los efectos producidos por los programas de inversión sobre el Gasto Público, sobre todo en los países donde el Estado asume la responsabilidad de promover el desarrollo; por lo que la inversión que se efectúa debe estar con correspondencia con los objetivos y metas estatales, y con las acciones que se pretenden estimular en el sector privado.

Debe recordarse que la magnitud de los programas de inversión están en función de la capacidad del Sector Público de obtener recursos para financiarlos y de los planes de desarrollo que se hayan formulado.

Importante es destacar, que parte del Gasto Público que el Estado realiza anualmente, es destinado a gastos corrientes y de capital, entre los cuales se encuentran los fondos destinados a inversión financiera. Hay que hacer notar, que en un programa presupuestario de inversión, no todos los fondos son destinados a incrementar la inversión real existente, sino que parte de ellos se canalizan a gastos administrativos que actúan como soporte del programa, en tanto otros se destinan a reforzar la inversión real, ya sea en maquinaria y equipo, edificios ó construcciones, obras de infraestructura, riego y drenaje, etc. Para deducir aproximadamente en cada programa de inversión, lo destinado a incrementar la capacidad instalada del sector, deben analizarse las cuentas presupuestarias

que registran todos aquellos gastos que tratan sobre maquinaria y equipo productivo, construcciones, ampliación y mejoras de edificaciones e infraestructura. Estos rubros, se encuentran clasificados en Clases Generales de Gastos, denominación que tienen dentro del lenguaje presupuestario vigente. Una vez se clasifican los fondos destinados a inversión real, se tiene una base que puede relacionarse con la inversión real en el sector, tanto con la programada, como con la realmente obtenida. Esto permite deducir con un alto grado de aproximación la incidencia que sobre la inversión real del sector tienen los programas de inversión en forma individual.

f. El Gasto Público.

El Gasto Público lo realiza el Estado a través del Presupuesto Fiscal, identificándose en él los programas de inversión. En base a la planificación operativa, los objetivos y metas de carácter global contenidos en los planes de desarrollo, adquieren una traducción anual que sirve de orientación para el Estado, en el sentido que designe sectorialmente los recursos presupuestarios para ejecutar los programas en cada uno de los sectores y traducir en la realidad los objetivos y metas prioritarios para el desarrollo. Desde este punto de vista, la estructura del Gasto Público se configura en función de lo planificado por los sectores. En la medida que en el Sector Agropecuario se hayan identificado las premisas básicas para acelerar el desarrollo de la economía, la asignación de recursos tendrá carácter prioritario para este sector y consecuente--

Para determinar en una forma gruesa el efecto que los programas de inversión ejercen sobre el nivel de empleo sectorial, debe relacionarse el empleo directo obtenido en el programa, con las metas de empleo definidas para el sector en el período. De la comparación resultante, surgirán criterios que indicarán a los formuladores de la política económica del sector, los logros alcanzados sobre el nivel de empleo por efecto del programa de inversión.

d. Distribución del Ingreso

En nuestro país la política de redistribución de ingreso es un factor importante de la política económica que encuentra sus mejores instrumentos en el sistema de ingresos y gastos del sector público.

La ejecución de programas de inversión, frecuentemente provoca efectos redistributivos en la comunidad, ya sea a través de los precios, las remuneraciones o mediante la apertura de servicios básicos de infraestructura tales como carreteras, puentes, etc. Sin embargo, una de las formas más representativas de redistribución del ingreso es a través del sistema de seguridad social. Esta redistribución ocurre principalmente mediante las inversiones que el Estado hace en determinadas actividades, así por ejemplo subsidia servicios públicos, transporte, energía, pensiones de invalidez, etc.

En el sector agropecuario, la redistribución del ingreso

so asume una forma diferente, pero no menos importante por su objetivo, y se observa especialmente a través de los programas de inversión dirigidos a elevar la productividad de los factores productivos, asistencia técnica, investigación tecnológica, comercialización, etc.

En términos de efectos sobre la variable distribución del ingreso, esta metodología debe entenderse relacionada a un mayor bienestar de la comunidad, al tener ésta acceso a más y mejores servicios de salud, de educación, vivienda, crédito agropecuario, etc.; o en otros casos, la obtención de bienes a precios subsidiados por el Estado o en cantidades suficientes por efecto de un incremento de productividad por unidad sembrada.

En todo caso, lo importante es definir en lo posible en el proceso de programación, la intención que tiene el programa de introducir cambios en las condiciones de vida de la comunidad y las metas que espera cumplir para lograr tal objetivo. Sobre esta base de comparación, se contrastan los resultados obtenidos y se deduce en un proceso de aproximaciones sucesivas, los efectos realmente obtenidos por el programa en la distribución del ingreso.

e. Nivel de Inversión.

En el Sector Agropecuario al igual que en otros, el Estado realiza sus erogaciones a través de programas de inversión o de otra naturaleza, de acuerdo a la metodología de presupuestos por

e importación de bienes agropecuarios, por efecto directo de la ejecución de un programa de inversión en particular porque no se puede precisar exactamente que parte alícuota de las exportaciones totales es imputable a cada programa en particular; a menos que éste por su dimensión y posición estratégica contribuya con un alto porcentaje de las exportaciones totales, siendo en consecuencia relativamente fácil cuantificar en lo que contribuye a las exportaciones totales. Por esta razón el análisis de las exportaciones e importaciones de bienes agropecuarios deducibles de los programas de inversión del sector debe de hacerse a nivel global y desde una visión integral de los programas, es decir deduciendo el efecto sobre las variables mencionadas y sobre la balanza de pagos por efecto de la ejecución conjunta de los programas de inversión que tienen como meta directa e indirecta incrementar los niveles de producción para satisfacer el consumo interno y engrosar las exportaciones.

Desde el punto de vista de las exportaciones interesa destacar la variación en los volúmenes y valor de las exportaciones de productos agropecuarios imputable al conjunto de programas de inversión, la promoción de nuevos rubros de exportación y su incidencia en la entrada de divisas. Por el lado de las importaciones interesa conocer la variación en los volúmenes y valor de las importaciones y la permanencia ó la sustitución de productos básicos de importación. De ahí que al evaluar la incidencia que los programas de inversión tienen sobre las exportaciones e importaciones debe revisarse no solo el resultado final en el saldo de la balanza comercial,

sino también el saldo de la cuenta corriente de la balanza de pago por efecto inducido de la implementación de programas de inversión.

c. Nivel de Empleo.

Cuando el Estado canaliza sus gastos a través de sus programas de inversión, ejerce influencias tanto en la demanda de bienes y servicios, como en la estructura de la demanda de factores de la producción.

A través de los instrumentos de Política Económica, el Estado selectivamente puede disponer mayores erogaciones en determinadas actividades que hagan posible la mayor o menor absorción de empleo; igualmente puede adoptar decisiones sobre la intensidad-capital o intensidad-mano de obra de sus programas de inversión, en respuesta a la situación coyuntural que pretenda regular, e incluso puede abandonar programas de inversión en ejecución, para desarrollar otros cuya tecnología sea coherente con los problemas de empleo que enfrenta el sector o sobre la economía en general.

Para evaluar el efecto provocado por el programa sobre el nivel de empleo sectorial, debe cuantificarse el empleo directo generado por el programa; una forma sencilla de hacerlo es a través del análisis de las planillas de personal que el programa necesita, sean éstos de carácter temporal o permanentes. Adicional al empleo directo obtenido por un determinado programa, existe una generación indirecta de empleo ocasionada especialmente por la demanda de bienes y servicios que se derivan del programa.

esta base analizar su irradiación hacia el resto del sector y en la economía general.

Para determinar el valor agregado por efecto directo del programa, en la terminología presupuestaria vigente se identifican rubros de gastos 4/ que permiten clasificar para cada programa de inversión los recursos financieros destinados a sueldos y salarios, renta de la tierra, intereses y otros.

Otra forma de estimar la cuantía de los componentes del valor agregado por efecto directo del programa es a través de la clasificación económica-sectorial, que es una forma combinada de clasificar los fondos que el Estado realiza en un sector en gastos corrientes y de capital. En realidad, esta es una forma más compleja y de menor exactitud para calcular los componentes del valor -- agregado, recomendándose en todo caso, determinar su cuantía a través del estudio directo de cada uno de los rubros hacia los cuales se destinan los fondos en el programa. Por ejemplo en un programa de reforestación el monto de los sueldos y salarios puede determinarse por la vía del número de empleos generados. Dependiendo si la tierra en reforestación es propiedad del Estado o en arrendamiento puede determinarse la renta de la tierra de acuerdo al número y

4/ En el caso de las utilidades, su determinación por efecto directo de la acción estatal y específicamente por la ejecución de un programa concreto se diluye, revirtiéndose su efecto al sector privado que recibe los beneficios de la aplicación del programa, mejorando consecuentemente sus utilidades.

costo por manzana. En lo que respecta al cálculo de los intereses, ellos pueden determinarse en función del origen de los fondos, sobre todo cuando el programa se financia con préstamos. En tal sentido se pueden revisar las tablas de amortización para el préstamo en los que se indica los pagos e intereses en capital.

B. Comercio Exterior.

En esta parte interesa evaluar el efecto que los programas de inversión ejercen sobre el nivel de las exportaciones e importaciones y consecuentemente sobre el saldo de la balanza nacional.

Tradicionalmente, en el sector agropecuario la ejecución de programas de inversión se ha realizado con el propósito de elevar la capacidad productiva del sector, mediante la aplicación de nuevas técnicas, mejoras físicas de los recursos programados, asistencia técnica, etc.

El efecto final que se espera alcanzar con la aplicación de tales programas, es obtener mayores niveles de producción para satisfacer más adecuadamente la demanda interna de productos agropecuarios, aumentar las exportaciones y disminuir las importaciones.

Desde el punto de vista cuantitativo, resulta difícil determinar la variación experimentada en los niveles de exportación

iii - Programas de inversión de Asistencia Técnica, que en algunos casos están acompañados de la construcción de edificaciones para proporcionar la asistencia.

Es de hacer notar que los programas mencionados inciden sobre distintas variables del sector, sin embargo en otros casos inciden sobre una misma variable aunque con distinta variación e intensidad. Para el caso, los programas de inversión de obra física tienen una mayor influencia sobre el valor agregado, principalmente en los componentes de sueldos y salarios, rentas e intereses; en la demanda de bienes y servicios del sector y de otros relacionados, como nivel de empleo, consumo y otros.

En lo que respecta a los programas de inversión tendientes a mejorar la productividad de los factores, su efecto se acentúa en el valor agregado, producción del sector, exportaciones e importaciones, empleo, demanda y otros.

Por su parte los programas de asistencia técnica influyen en los sueldos y salarios, demanda de bienes y servicios, empleo, producción agropecuaria, exportaciones e importaciones.

Los ejemplos mencionados de la incidencia de los programas de inversión en las macrovariables del sector, son los efectos que directamente se derivan del programa.

Por lo planteado, se observa que los programas de inversión mencionados ejercen efectos directos é indirectos sobre unas -

variables para cubrir los vacíos que puedan surgir entre un programa y otro en lo que respecta a las variables afectadas por cada programa. En el presente estudio el rango que se ha tomado es de tal magnitud que cubre las principales variables afectadas por los programas.

En lo que sigue de esta sección se analizará en forma generalizada el efecto que los programas de inversión mencionados producen sobre el valor agregado, comercio exterior, nivel de empleo, distribución del ingreso, niveles de inversión y gasto público, demanda de bienes y servicios y producción agropecuaria.

a. Valor Agregado 3/

El valor agregado es una de las variables de mayor importancia dentro de la economía y expresa la riqueza generada en un país durante un período determinado.

La identificación de efectos de los programas de inversión sobre el valor agregado debe hacerse por la vía del análisis de los resultados obtenidos en cada uno de sus componentes y sobre

3/ Desde el punto de vista de las cuentas nacionales representa la sumatoria de todos los ingresos recibidos como pago de los factores de la producción (Tierra, Capital, trabajo y capacidad empresarial) retribuidos en la forma de: renta, intereses, salarios y utilidades. Es de hacer notar que el valor agregado de la economía en su totalidad, está constituido por los diferentes valores agregados de cada sector.

tando en esa medida, la definición de políticas económicas más congruentes con los efectos esperados, por ejemplo: incrementar el empleo, mejorar la productividad del factor tierra, determinar niveles de inversión, etc.

Además de la formulación de coeficientes uniformes, otros criterios que se pueden aplicar en la definición de éstos, es la de elaborarlos en base a la variable tiempo o en relación a los resultados obtenidos por otros programas similares.

Cuando se toma como punto de referencia el tiempo, la determinación de coeficientes se hace comparando los resultados obtenidos de un programa en períodos distintos y asimismo cotejarse el comportamiento histórico del valor agregado, producción, consumo, etc.

Otro criterio que puede utilizarse para estructurar coeficientes de eficiencia, es la de relacionar los resultados obtenidos de un programa de inversión con otros resultados provenientes de programas de inversión afines. Ejemplo del criterio anterior lo constituye la comparación entre el ingreso efectivo resultante de la ejecución del programa de inversión A, con el ingreso efectivo de la ejecución del programa de inversión B. De igual manera, se pueden estudiar los efectos sobre variables económicas como empleo, producción, nivel de precios, consumo, etc.

B.2.1.3 Resultado y Efectos de la Ejecución de los Programas.

El estado como agente de cambio tiene a su disposición medios e instrumentos, que combinados razonablemente pueden propiciar directa o indirectamente cambios sociales, económicos y políticos relevantes.

Al ser variadas y complejas las áreas de acción del Estado, los conflictos y sus soluciones son diferenciados, lo que implica la definición y aplicación de instrumentos de planificación también distintos.

Parte de los instrumentos son los programas presupuestarios de inversión, que dependiendo de los sectores en donde se ejecuta tendrán distinta orientación y efecto.

En el caso del sector agropecuario los programas de inversión adquieren tres formas bien diferenciadas:

- i - De Construcción de obra física: son programas que se formulan para la construcción de edificios administrativos, ampliaciones y mejoras en edificios administrativos existentes. Ampliación de infraestructura para almacenaje como son las bodegas, silos, etc.
- ii - Programas orientados a incrementar la capacidad productiva de los factores de la producción, como los de Riego y Drenaje, de reforestación, etc.

ta alimenticia de la población campesina, para medir la incidencia que los resultados del programa tienen sobre las variables mencionadas habría que analizar los efectos esperados a la luz de los productos finales realmente obtenidos y sobre esta base evaluar su efecto sobre las variables que intenta modificar. Complementariamente a lo expuesto, deberán correlacionarse los recursos del programa con los resultados y sus efectos inducidos. Este análisis de eficiencia del programa debe realizarse conjugando objetivos de carácter sectorial y programático con respecto a los recursos que el Estado utiliza al ejecutar sus acciones a nivel nacional. En la medida que los resultados y efectos sean alcanzados combinando los recursos productivos dentro de los límites planificados, se deduce que el programa ha sido ejecutado eficientemente y sin comprometer recursos adicionales. Este resultado puede considerarse como favorable porque libera recursos que pueden canalizarse a otros programas de inversión del sector o de otros sectores, ampliando de esa manera la cobertura del Estado para generar cambios en la economía mediante la inversión y sus efectos económicos inducidos:

B.2.1.2 Determinación de coeficientes de eficiencia.

La especificación de coeficientes de medición de eficiencia son de gran utilidad tanto en la programación financiera y física como en la evaluación de resultados y efectos producidos por un programa. Esta determinación debe hacerse a un nivel micro y macroeconómico; la razón por la cual la determinación de coeficientes

debe hacerse respetando ambos niveles, es por la necesidad de medir la capacidad administrativa de las instituciones responsables de ejecutar los programas de inversión, sobre todo en el manejo de los recursos asignados; por otra parte, interesa detectar la capacidad del sector, para contribuir, mediante la implementación de programas de inversión, a la consecución de los objetivos planteados en los planes de carácter global. Cuando la aplicación de un sistema de evaluación no está aún consolidado, resulta conveniente que a nivel sectorial se utilicen coeficientes que expresen la participación de un programa sobre la inversión, la producción, demanda, consumo, etc. En la medida que la metodología de evaluación va logrando consolidarse en cuanto a su aplicación, se puede empezar a formular coeficientes uniformes de resultados, que representan un indicador ideal, con feccionados en base a los resultados históricos obtenidos.

La aplicación de este tipo de coeficientes, es de gran importancia, ya que se pueden utilizar como punto de referencia para calificar si un resultado es bueno o malo, y a la luz de ese criterio el programa puede modificarse, en el caso que ello sea necesario. La aplicación de los referidos coeficientes es ventajoso tanto a nivel administrativo, como a nivel económico. Desde el punto de vista administrativo, porque permite la medición del rendimiento de los recursos productivos y la estimación más real del costo de los programas; y desde el punto de vista económico, la aplicación de coeficientes resulta útil, pues permite cuantificar los resultados obtenidos de los programas en base a los resultados a nivel sectorial, facili-

quisitos, su concretización es un problema de carácter administrativo, contenido desde luego en un esquema de planificación global.

Fundamentalmente el análisis de eficacia y eficiencia a nivel microeconómico deberá estar dirigido a estudiar los sistemas, instrumentos y estructura administrativa que en los programas presupuestarios se utilizan para alcanzar los objetivos y metas planificados, interrelacionando los resultados obtenidos con los recursos empleados. Este paso metodológico es necesario, porque permite conocer el costo real o aproximado que implican la obtención de objetivos y metas reflejando la eficiencia en el manejo de los recursos presupuestarios asignados al programa o proyecto en evaluación.

Para realizar el análisis deberán tomarse en cuenta factores internos y externos al programa; los primeros se relacionan con los aspectos técnicos y administrativos, en este sentido debe analizarse el rendimiento del conjunto: hombre/producto, maquinaria/producto, costo/producto, hombres/maquinaria, etc. Este mecanismo permite cuantificar aproximadamente la productividad de los recursos utilizados en el proceso de ejecución de los programas.

La importancia que reviste este análisis está asociada a la búsqueda de la utilización racional de los recursos asignados al programa. Este análisis permite aclarar si el desfase o desviación observado en el programa es de naturaleza administrativa o de índole diferente. En lo que respecta a los factores externos, --ellos están asociados especialmente al medio donde se desarrolla el

programa, puesto que es el medio el que condiciona: la obtención de los recursos financieros, materiales y humanos necesarios para la ejecución del programa; el tipo de servicios que deben prestarse o de bienes que producirse y el tipo de cambio que debe hacerse en la unidad ejecutora o en su rendimiento.

A nivel macroeconómico los resultados obtenidos en la ejecución de un programa de inversión evidentemente genera cambios en determinadas variables las que a su vez afectan determinados sectores o sub-sectores de la economía. Tales modificaciones adquieren diferentes valores que precisa medir dentro del análisis de evaluación y a fin de poder determinar la eficacia con que han sido alcanzados los objetivos y metas planificados, tanto a nivel sectorial como a nivel de programa institucional. El análisis de eficacia a nivel macroeconómico adquiere una expresión más compleja y de mayor dimensión que a nivel microeconómico; ya que deberá realizarse en función de los objetivos y metas planificados para el sector.

Para su realización deben compararse los efectos esperados de la ejecución de un programa, con los efectos realmente obtenidos. Este análisis comparativo permite comprobar si los efectos alcanzados han sido satisfactorios y congruentes con los aspectos coyunturales que dieron origen a la estructuración del programa; por ejemplo; si con la implementación de un programa de riego y drenaje que tenga como objetivo incorporar al proceso productivo un número determinado de hectáreas de tierra y a la vez reducir las importaciones de granos básicos, aumentar el empleo y mejorar la die-

centraliza su atención en el análisis de los efectos que producen los programas de inversión sobre la actividad económica del sector y sus variables macroeconómicas y del estudio de los fenómenos económicos que directa o indirectamente afectan el normal desarrollo de los programas, los cuales implican reorientación de acciones y posiblemente gastos adicionales para el Estado y la comunidad.

B.2.1 Análisis de Eficacia y Eficiencia de los Programas Presupuestarios.

La programación presupuestaria refleja o debería reflejar la intención que tiene el Estado para resolver los problemas económicos, sociales y políticos que afectan a la comunidad. La incidencia y facultad del Estado de intervenir en diversos campos requieren de la formulación de programas diferenciados que precisan para su ejecución de recursos financieros, materiales y humanos.

En tales circunstancias interesa analizar periódicamente el cumplimiento de los objetivos y metas planteados en los programas presupuestarios, para justificar en la práctica la eficacia del programa y obtener datos y hechos que permitan tomar decisiones técnicas o políticas encausadas a mantener o eliminar el programa; además de lo anterior, interesa evaluar el uso que de los recursos presupuestarios se hace en el proceso de obtención de resultados, para cuantificar en términos de costos la obtención de objetivos y metas para determinar la eficiencia en el manejo de los recursos presupuestados.

De lo planteado, se deduce que el estudio de la eficacia y eficiencia son dos conceptos económicos que forman parte de la evaluación presupuestaria a nivel de programa, siendo necesario estudiarlos desde una perspectiva microeconómica y macroeconómica para dar a la evaluación presupuestaria una concepción totalizante.

B.2.1.1 Análisis de Eficacia y Eficiencia.

Eficacia y eficiencia son conceptos económicos que en la evaluación adquieren un alto significado, sobre todo porque mediante su análisis es factible determinar de una parte los efectos económicos autónomos e inducidos generados por el gasto público en inversión y por otra, porque se posibilita el análisis de la capacidad estatal en el manejo de los recursos entre usos alternativos.

Dado que un programa involucra elementos microeconómicos y macroeconómicos, el análisis de eficacia y eficiencia debe de hacerse atendiendo ambos niveles.

Al evaluar un programa de inversión debe considerarse no solamente los efectos que éste produce en la actividad económica del sector, sino que también debe evaluarse los factores microeconómicos que viabilizan la obtención de resultados; es decir, la estructura administrativa que sustenta la ejecución del programa.

Estudiar la estructura organizativa utilizada para ejecutar el programa es importante, pues una vez se definen en el proceso de planificación los programas de inversión con todos sus re-

quiere el uso de recursos financieros, materiales y humanos ante alternativas diferentes que resultan de las combinaciones técnicas para alcanzar los resultados previstos en los planes, programas y proyectos globales y sectoriales, a la vez que el conjunto de acciones incluidas en los mencionados instrumentos de planificación que exige coherencia e integración que es preciso comprobar.

Se trata de una comprobación que adquiere la forma de un análisis multidisciplinario, llamado evaluación.

Para hacer posible lo anterior, es necesario establecer un sistema de medición y de relaciones técnicas que refleje en forma sintetizada lo que va ocurriendo durante la ejecución del programa, esto es lo que se identifica como el control. Para la interpretación de los fenómenos económicos y sociales se requiere el uso de dos métodos: el que se refiere al sistema de medición y el del análisis. El primero se apoya en técnicas como las contables, estadísticas, de informática, P.E.R.T., C.P.M. etc., y el segundo se apoya en otras técnicas y ciencias, tales como la teoría y política económica y las del desarrollo económico.

Lo que aquí se ha planteado como evaluación no es otra cosa que el método de análisis de la programación de corto plazo y que en su realización metodológica se distinguen las siguientes fases:

i - Análisis del grado de cumplimiento de los objetivos y metas

- planificados y del manejo de los recursos utilizados (análisis de eficacia y eficiencia de los Programas Presupuestarios).
- ii- Criterios para la identificación de factores y causas que provocan desviaciones en los programas de inversión.
 - iii- Especificación y determinación de medidas correctivas para --- orientar el programa de inversión conforme el esquema de desarrollo adoptado.

B.2 Desarrollo de la Evaluación Presupuestaria: Areas y Etapas de Aplicación.

La ejecución de un programa de inversión, requiere simultáneamente de la manipulación de instrumentos y medidas del área administrativa con la aplicación de instrumentos y acciones de politica económica.

Esta interrelación de instrumentos y medidas condiciona a la evaluación presupuestaria para ser efectiva y llenar su real cometido de plantear criterios para evaluar lo relacionado con el área administrativa y la parte económica de los programas. Desde el ángulo administrativo, la evaluación presupuestaria analiza los sistemas é instrumentos administrativos utilizados en la ejecución de los programas, los resultados y sus efectos, las causas de los desfases y las medidas correctivas necesarias; comportamiento realizado desde una visión microeconómica.

La evaluación presupuestaria desde el ángulo económico,

continua, se abren mayores posibilidades de concretar los objetivos y las metas que en él se formulan, constituyéndose en consecuencia en un instrumento efectivo y un importante medio para acelerar el desarrollo económico y social.

B.1 Delimitación del Concepto de Control y Evaluación.

No existe en la actualidad un concepto uniforme de evaluación presupuestaria que llene todos los requisitos necesarios. En efecto, puede observarse en el Manual de las Naciones Unidas "Aspectos Administrativos de la Planificación", que la evaluación se considera como parte del Control y trata, mediante la aplicación de procedimientos especializados, de analizar los efectos de los programas; Guillermo Molina en su ensayo "Elementos de Evaluación Presupuestaria" sostiene lo siguiente: "La evaluación es el aspecto del control que analiza la eficiencia y la eficacia de los cursos de acción cumplidos" 1/ . Como puede verse esta concepción de la evaluación coincide con el planteamiento anterior incorporando adicionalmente los conceptos de eficacia y eficiencia; por su parte Bolívar Lupera Zurita 2/ afirma: "El control y la evaluación son labores concomitantes constituyendo dos aspectos de un mismo proceso". La eva

1/ Molina, Guillermo. "Elementos de Evaluación Presupuestaria" 3a. Jornada de Presupuestos por Programa. Paraná. Entre Ríos. Argentina 26-28 Julio 1974 Doc. Mecanografiado.

2/ Lupera Zurita, Bolívar. "Aspectos Conceptuales y Metodológicos del Control y Evaluación Presupuestaria". Mesa Redonda sobre Control y Evaluación Presupuestaria. Santiago de Chile 1974.

tuación en base al control permite valorar las actividades y obras, para determinar el grado de eficacia y eficiencia, establecer las desviaciones y adoptar las medidas correctivas con oportunidad.

Esta concepción de la evaluación coincide con los anteriores conceptos, en el sentido que reconoce que la evaluación es parte del control, con variante que son labores concomitantes y complementarias entre sí.

El planteamiento sobre el control y evaluación que aquí se sostiene, coincide en muchos aspectos con las anteriores concepciones, en el sentido de que ambos elementos son parte integrante de un mismo proceso y complementario entre sí; pero considerándolo desde un punto de vista de mayor dimensión y no circunscritos simplemente al área administrativa de los programas.

Los procesos de planificación y presupuestación son artificios que a partir de una realidad, se proponen organizar las acciones económicas y sociales del Estado y que se estiman necesarias o convenientes para establecer nuevas condiciones de esa realidad.

La complejidad y heterogeneidad de tales acciones que por una parte, significan ordenamientos para garantizar la continuidad del funcionamiento de la economía, y por otra, alteraciones de las conductas sociales, requiere de la concurrencia de múltiples ejecutores en los ámbitos más variados de la vida de la comunidad.

La persecución del cambio de las condiciones reales re-

La práctica señala que precisamente el aporte insuficiente de cualquiera de los recursos mencionados ha sido uno de los factores que han limitado el correcto desarrollo de la evaluación, así como una firme convicción de realizarla, para lograr que los objetivos y metas institucionales, sectoriales y globales se cumplan.

- ii) Motivación sobre las ventajas de la evaluación: aspecto de importancia para obtener resultados positivos al desarrollar la evaluación presupuestaria es la de promover, entre el personal que la llevará a cabo, las conveniencias y ventajas que se derivarán de su aplicación, evitando el provocar entre los funcionarios responsables de la ejecución de los programas, la idea equivocada que la evaluación es un tipo de control que tiene como objetivo principal, señalar errores en la ejecución y dirigir responsabilidades. De incurrir en este error, las posibilidades de deformar la evaluación serán mayores, lo que diluirá los objetivos que se persiguen con la evaluación presupuestaria.

B - METODOLOGIA DE EVALUACION PRESUPUESTARIA.**Hipótesis:**

El presupuesto fiscal es el instrumento mas importante de la política económica del gasto público y expresa en su contenido los propósitos y las transformaciones económicas, sociales y políticas que persigue el Estado en cada año fiscal.

Es de hacer notar que en la práctica interesa evaluar la efectividad de este instrumento de política económica, al igual que la de otros instrumentos igualmente importantes. Las razones a este comportamiento radican en la necesidad de conocer los alcances y los efectos resultantes de las acciones y medidas de tipo económico aplicados por el Estado, que como agente de cambio tiene una alta ingerencia en la práctica económica de la comunidad. Conocer la eficacia de las políticas económicas es importante tanto a nivel nacional como sectorial, lo que permite plantear la siguiente hipótesis: "Mediante la evaluación presupuestaria, los instrumentos de política económica que el Estado aplica en el Sector Público Agropecuario, cumplen su cometido con mayor eficacia". Cabe mencionar que la hipótesis planteada adquiere validez mediante la metodología de evaluación que se expone en el presente capítulo, la que tiene como objetivo principal garantizar la eficacia del gasto público, el cual es realizado a través del presupuesto fiscal, instrumento de política económica que en la medida que se evalúa en forma

con criterios similares en todas las situaciones previstas. Entre los requisitos de evaluación recomendables y que deben cumplirse, se consideran los siguientes:

A.1 Adecuados Sistemas de Información Estadística y Contable.

No existe actividad económica, social o de cualquier naturaleza, que pueda obtener una correcta evaluación si no cuenta con sistemas estadísticos adecuados. La evaluación para lograr su objetivo debe nutrirse de la existencia de datos sobre hechos, experiencias, fenómenos económicos, sociales y otros. Las acertadas conclusiones o recomendaciones que se formulen para orientar un programa de inversión, en gran medida dependen de la existencia de registros estadísticos y contables actualizados.

La evaluación puede realizarse sin contar con adecuados sistemas de información, pero la confiabilidad de las conclusiones y recomendaciones para reorientar un programa, son bastante discutibles si se piensa en la calidad de la información que se obtuvo para realizar el análisis. Resulta notoria la ventaja que obtienen las instituciones u organismos si cuentan para su evaluación con un sistema estadístico completo y actualizado, sobre todo porque le permitirá conocer en una forma real cualquier fenómeno que pueda provocar cambios en el cumplimiento de sus programas. El contar con este requisito, evitará que en la etapa de formulación de los programas se incorporen elementos que no aporten ningún beneficio a los resultados. Un sistema estadístico adecuado, debe

apoyarse en técnicas especializadas que permitan obtener información veraz y oportuna, principalmente en aquellas áreas donde la investigación es muy extensa y compleja. De igual forma, resulta importante que una institución para la estructuración de sus programas haga uso de adecuados sistemas contables.

El contar con estas técnicas, le permitirán obtener información muy valiosa para la programación y evaluación, especialmente en la determinación de costos y metas de los programas.

Los sistemas contables constituyen un auxiliar de la evaluación sobre los fenómenos físicos y financieros, mientras que la estadística es cualitativa y cuantitativamente el sistema de información sobre cualquier fenómeno, principalmente en aquellas áreas donde los sistemas de contabilidad no alcanzan a cumplir sus verdaderos objetivos.

A.2 Apoyo Institucional

Otro requisito básico para darle consistencia y validez a la evaluación es el apoyo institucional en las áreas siguientes:

- i) Habilitación de recursos: aspecto básico para efectos de la evaluación, con el fin de lograr los resultados esperados al implementarla. Los recursos necesarios para la implementación, sean éstos humanos, materiales y financieros, deberán proveerse en la cantidad y calidad suficientes para alcanzar los fines propuestos.

CAPITULO V

METODOLOGIA DE EVALUACION DE LOS PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS DE
INVERSION DEL SECTOR PUBLICO AGROPECUARIO

La metodología de evaluación propuesta tiene como elementos de soporte un conjunto de requisitos, los cuales desde un punto de vista teórico y real son necesarios para realizar la evaluación. Los requisitos que se exponen no son los únicos, pero por su importancia adquieren la categoría de imprescindibles dentro del proceso de evaluación.

El método propuesto, se ha separado en dos áreas; la primera trata de la evaluación de los programas desde el punto de vista administrativo, vale decir, desde una visión microeconómica; y la segunda, desde una visión macroeconómica; referida al efecto económico y social que los programas de inversión provocan sobre la actividad económica del Sector Agropecuario, el cual es el marco de estudio.

Los criterios que se exponen para realizar la evaluación a nivel microeconómico, están orientados a identificar causas y proponer soluciones a los problemas que enfrentan las instituciones gubernamentales del sector en el proceso de ejecución de los programas.

Dentro de la misma línea, pero abarcando el campo de la política económica, se vierten criterios para identificar los fac-

tores distorsionadores de los programas de inversión, ya sea que éstos provengan directamente de la aplicación de las medidas de política económica o de otros factores económicos estrechamente vinculados con la inversión.

Esta separación sistemática de ambas áreas no es excluyente, sino que por el contrario, es complementaria y ésta es la característica principal de la metodología que se propone; sin embargo, cabe mencionar que para los efectos de los objetivos de este documento, la importancia recae específicamente en la evaluación macroeconómica. Por otra parte, la validez de lo expuesto en el párrafo anterior, adquiere sentido si se considera que todo programa o proyecto de inversión, requiere mecanismos que precisen evaluarse para mostrar sus resultados, pero a nivel de la actividad económica los programas de inversión provocan efectos económicos y sociales, que es preciso analizar, no sólo para orientar los programas bajo el esquema deseado, sino también para enmarcar las futuras acciones estatales dentro de un proceso de desarrollo coherente y sostenido.

A - REQUISITOS NECESARIOS PARA ESTABLECER Y DESARROLLAR UN SISTEMA DE EVALUACION DE PROGRAMAS DE INVERSION.

Los requisitos que se mencionan no son los únicos, principalmente porque se considera que no existe un requisito universal que se generalice para todas las instituciones o programas del sector, dado las diferentes condiciones que no pueden ser tratadas

Se ha comprobado que muchos funcionarios no le prestan el debido interés a esta tarea, aún cuando se les brinda los instrumentos necesarios para realizarla. Lo anterior se debe a que se tiene la errónea idea que la evaluación sólo incrementa innecesariamente la carga de trabajo sin que ella represente ninguna clase de beneficio.

Adicionalmente a lo anterior, las unidades ejecutoras se muestran recelosas a las labores de evaluación, ya que considera una intromisión a sus formas de trabajo y se muestran poco cooperativas cuando se pretende evaluarlas en su capacidad de llevar a cabo los programas de inversión a su cargo.

Se puede afirmar que este comportamiento institucional, prácticamente generalizado, se debe en gran medida al desconocimiento total o parcial en el sector de sistemas de evaluación, y a las ventajas derivadas de su aplicación. Es necesario que los funcionarios de las instituciones públicas conozcan más a fondo las ventajas de la evaluación, entre las cuales se puede mencionar el hecho que permite una programación más consistente, perfecciona los sistemas de ejecución, control y contabilidad, además sirve para realizar ajustes económicos y financieros durante el proceso de ejecución de los programas y para la elaboración de nuevos presupuestos, determinando cada vez con mayor precisión unidades de medida, costos y metas.

Los obstáculos que se explicaron con anterioridad son

los factores que inciden para limitar el desarrollo adecuado de las metodologías de evaluación aplicadas en el Sector. Además, el hecho de la tardanza en el envío de los informes de evaluación y su consiguiente deformación de objetivos de carácter institucional, sectorial y consecuentemente de desarrollo global, corroboran lo aseverado en la hipótesis relativa a la no existencia de adecuadas metodologías de evaluación.

re un informe de evaluación presupuestaria, a fin de detectar el efecto que los programas presupuestarios de inversión ejercen sobre la economía del sector, deben hacerse considerables esfuerzos para recopilar la información económica y financiera, limitando en esa forma los alcances esperados de la evaluación y la implantación de sistemas para ese fin.

C.3 Imprecisión de Unidades de Medidas, Costos y Metas.

En algunos programas pertenecientes al sector agropecuario, se ha observado una evidente falta de precisión y realismo en la selección de unidades de medida, cálculo de costos unitarios y globales, selección de objetivos y cuantificación de las metas. En ciertos programas tradicionales, en muchos casos se ha establecido la práctica poco sana de repetir año tras año, las unidades de medida y cuantificación de metas sin revisión alguna.

Otra tendencia equivocada que ha prevalecido es la de seleccionar productos finales como unidades de medida en programas de inversión que requieren para su ejecución de varios períodos -- fiscales, cuando lo adecuado debería ser, seleccionar metas parciales congruentes a la ejecución del programa. Las deficiencias indicadas que afectan a los elementos básicos de medición también repercuten en forma negativa en el proceso de evaluación presupuestario.

C.4 Falta Escasez de Personal Especializado en la Técnica de Evaluación.

Los escasos modelos experimentales de evaluación presupuestaria que se han querido sistematizar en el sector agropecuario, han demostrado que todavía no existe en el sector el suficiente personal capacitado para operar un sistema integral de evaluación presupuestaria. Esta limitación se complementa con la falta de unidades ejecutoras del sector. Esta falla estructural es común a casi todos los sectores económicos que integran la administración pública y tiene su origen en diferentes causas como por ejemplo: escaso tiempo de utilizarse, falta de interés de las autoridades que manejan el sistema, nivel de desagregación alcanzado en otros sectores y deficiente preparación en el área de presupuesto del personal que participa en esta actividad.

Una solución al problema anterior, podría ser la implantación de un programa completo de capacitación de personal que cubra todos los aspectos fundamentales de la evaluación presupuestaria, y los aspectos interrelacionados para atenuar en lo posible las deficiencias mencionadas con sus consecuencias.

C.5 Falta de Respaldo a las Labores de Evaluación.

Uno de los obstáculos que limitan con mayor intensidad el desarrollo de sistemas de evaluación presupuestaria, es la falta de respaldo a las labores de evaluación por parte de los funcionarios encargados de manejar las instituciones ejecutoras del sector.

C - OBSTACULOS AL DESARROLLO DE LA EVALUACION PRESUPUESTARIA EN EL SECTOR AGROPECUARIO.

Actualmente en el Sector Público Agropecuario, la evaluación presupuestaria no ha desempeñado el papel que le corresponde, ni tampoco se le ha dado la importancia que merece dentro del proceso presupuestario. Este factor no ha permitido eliminar los defectos y limitaciones observados en la estructuración de los programas de trabajo para los períodos siguientes, reduciendo en consecuencia la capacidad de generar cambios económicos y sociales a las instituciones estatales ubicadas en el sector.

En el sector agropecuario la inexistencia de adecuados sistemas de evaluación tiene su origen en una serie de obstáculos, que si bien es cierto no son los únicos, se podría afirmar que son los que mayor influencia han ejercido hasta el presente para evitar la implantación de un adecuado sistema de evaluación presupuestaria que facilite la obtención de los objetivos y metas globales programados para el sector.

En términos generales los obstáculos principales son los siguientes:

C.1 Falta de Unidades Administrativas de Evaluación.

Se ha detectado que en el sector agropecuario, en la mayoría de instituciones, las oficinas de planificación carecen de unidades de evaluación, lo que no permite centralizar y procesar

la información necesaria para llevar a cabo el análisis evaluativo en los programas presupuestarios.

En las pocas instituciones que cuentan con secciones o departamentos de evaluación, la labor que ejecutan estas áreas se centraliza en evaluar la factibilidad económica de los proyectos de inversión, descuidando en todo sentido la evaluación de programas presupuestarios de inversión, lo que no permite eliminar inconsistencias y deficiencias que limitan la eficacia de los programas.

C.2 Falta de Adecuados Registros Estadísticos.

A pesar del esfuerzo que se ha venido realizando en el sector agropecuario para mejorar los registros estadísticos, los avances logrados a la fecha no han sido muy significativos, prevaleciendo en consecuencia en la mayor parte de instituciones ejecutoras una falta de información estadística coherente que facilite el análisis de los fenómenos económicos relacionados con el sector.

Con algunas excepciones, la mayor parte de registros estadísticos que se lleva, están caracterizados por su discontinuidad, su falta de ordenamiento y su poca confiabilidad, es decir, que existe una falta de uniformidad en la recopilación estadística. Por esta razón, es frecuente observar que datos sobre un mismo fenómeno son diferentes y en algunos casos hasta contradictorios.

Esta deficiencia hace necesario que cada vez que prepa

b) Cambios en las condiciones sociales y políticas.

Las condiciones sociales y políticas imperantes en un país, constituyen un factor que afecta la ejecución normal de los programas o proyectos de inversión.

Cuando las condiciones sociales 5/ en que vive gran parte de la población, representan verdaderos problemas sociales y económicos para el Estado, éste debe tomar las medidas necesarias para orientar los programas de inversión, hacia la erradicación de los conflictos que más preocupan a la sociedad.

Si el Estado no incorpora planes de desarrollo que tiendan a dar soluciones a los conflictos sociales, las posibilidades de incurrir en desfases en la ejecución de los programas por efecto de las presiones sociales y políticas que ejercen los grupos de presión afectados, serán mayores.

Las presiones sociales y políticas de la comunidad pueden constituirse en causas que den lugar a que un programa social o de inversión se desfase; esto sucede cuando el Estado se ve obligado a reorientar el gasto público programado originalmente hacia -- otras áreas o sectores.

Esta desviación de fondos, repercute sobre los programas de inversión y de otra naturaleza previamente definidos, obli-

5/ En este caso los servicios de salud, empleo, educación, vivienda, etc.

gando a los sectores a reprogramar sus actividades sobre la base de nuevos presupuestos. Este mecanismo corrector debe ser evaluado, especialmente en períodos en los cuales las contradicciones sociales son muy agudas, para determinar hasta que grado los conflictos derivados de esas contradicciones provocan desviaciones, por efecto de cambios de orientación del Gasto Público.

B.2.3 Especificación y determinación de medidas correctivas para orientar el programa de inversión conforme al esquema de desarrollo adoptado.

La definición de medidas correctivas constituyen la etapa final del proceso de evaluación. Representa la etapa en la cual una vez se han identificado las causas principales que han generado desfases en la ejecución de los programas, se decide que medida o acción correctiva debe tomarse para reorientar el programa de inversión.

Las medidas correctivas aludidas de acuerdo a los factores que las hayan provocado pueden ser de tipo administrativo y económico.

B.2.3.1 Medidas correctivas de tipo administrativo.

Son aquellas que generalmente se adoptan durante el período de ejecución y están encaminadas a resolver problemas administrativos que entorpecen la ejecución normal de un programa. En términos generales las medidas correctivas que de este tipo pueden --

ver cuáles pueden ser recortados, eliminados o trasladados a períodos posteriores.

En la redistribución de fondos, el Estado puede beneficiar a unos sectores y afectar a otros. En este último caso, el efecto se traduce en una escasez de fondos que limitan la ejecución de los programas dando paso a la aparición de desviaciones que pueden alterar el contenido de los objetivos y metas definidas para el sector en cuestión.

ii - Cambio en la Política Fiscal.

Dentro del marco de la Política Económica, otra de las causas que pueden alterar la ejecución normal de un programa de inversión del sector agropecuario o de cualquier otro sector, son los cambios en la Política Fiscal del Estado, sobre todo la parte que se refiere a los impuestos de exportación e importación de bienes de consumo y de capital.

Al ocurrir un alza de los impuestos a la exportación, esto significa en primera instancia mayores ingresos para el Estado por ese concepto, pero posteriormente puede desestimular la producción de bienes agropecuarios que tienen mercado internacional por efecto de los altos impuestos y reducción de ganancias, deprimiendo en consecuencia la captación de ingresos fiscales por ese concepto, base sobre la cual el Estado financia sus programas de inversión a nivel global y sectorial.

En esta forma si los ingresos provenientes de impuestos a las exportaciones son crecientes, es probable que los programas de inversión no sufran retraso por esa causa; pero si por el contrario, esos ingresos esperados son menores que lo programado, existe la posibilidad que se desfasen por las causas antes expuestas.

Por el lado de las importaciones un aumento a los impuestos de los bienes importados, repercute en el precio de dichos bienes en la forma de aumento. Este hecho económico tiene su incidencia sobre los programas presupuestarios de inversión que requieren para su ejecución insumos del exterior, ya que de no preverse el alza de precios que puedan experimentar dichos insumos por efecto de la elevación de los impuestos, los costos presupuestados en los programas pueden resultar insuficientes. Lo anterior puede ser causa que interrumpe la ejecución normal de los programas.

El mecanismo que el Estado suele utilizar para solucionar este problema es el de aplicar aranceles preferenciales a la importación de bienes y servicios que demandan sus programas de inversión y no incurrir en una escasez de fondos por efecto de precios incrementados.

El estudio de las situaciones anteriores es necesario que se realice, puesto que en función de ellas deberán formularse las medidas correctivas del Programa de Inversión desfasado.

la mala administración de los mismos puede generar tropiezos en su ejecución, produciéndose en consecuencia pérdida de recursos y de tiempo.

B.2.2.2. Factores y Causas de Tipo Económico y Social

a) Cambios en la Política Económica.

Las causas de tipo económico que afectan la ejecución normal de un programa de inversión, están directamente relacionadas con los planteamientos de la política económica formulados por el Estado, tanto a nivel de toda la economía como de los sectores que la integran. A nivel sectorial las acciones del Estado adquieren un carácter más específico y se formulan para enfrentar y buscarle solución a los problemas coyunturales que se presentan.

La política económica global del Estado recoge en sus planteamientos, el contenido de las políticas sectoriales e institucionales, y es desde el punto de vista de la política económica estatal que deben visualizarse las modificaciones en el resto de las políticas. En base a lo expuesto, las políticas sectoriales que más afectan el desarrollo normal de los programas de inversión son las siguientes:

i - Cambios en la Política del Gasto Público.

Los cambios en la orientación del gasto público, es una de las causas que más provocan desfases en la ejecución de los

programas de inversión. Este desfase ocurre de la forma siguiente:

El Estado, en el Presupuesto General de la Nación, define los cupos de gastos para cada uno de los sectores que integran la economía y éstos a su vez definen los cupos de gastos para sus respectivos programas sean estos de inversión o de funcionamiento.

En la medida que se van utilizando los fondos asignados y el Estado considera en base a su política global de desarrollo que es necesario reorientar los fondos de un programa a otro, en esa medida se pueden provocar desfases en los programas, como resultado de la reorientación del gasto público.

Las prioridades del Estado en la asignación de recursos puede modificarse y en esa medida se daría una redistribución de recursos entre los diferentes programas presupuestarios que se están ejecutando.

Por otra parte, si las previsiones de ingreso del Estado no alcanzan las metas programadas ó surgen problemas coyunturales, como terremotos, rebeliones, huelgas, calamidades públicas, etc., se tiene que reorientar el gasto hacia las áreas que por las causas apuntadas son prioritarias, efectuando una redistribución de fondos entre los diferentes sectores, lo que provoca sus efectos en los programas de inversión. A partir de ello, el Estado debe analizar sus programas de inversión y

- e) Cambio de orientación sobre políticas y objetivos institucionales.

La selección de objetivos y metas de carácter sectorial, presupone un juego de acciones que es necesario realizar para su cumplimiento; sin embargo, no siempre los aspectos programados coinciden con la realidad, de ahí que sea necesario adecuar las acciones estatales a los problemas coyunturales observados. Este comportamiento implica una definición de nuevos objetivos y políticas que es necesario respetar, los cuales deben tener su reflejo en los programas de carácter sectorial.

Lo contrario significaría ejecutar los programas dentro de un esquema que no responda a los cambios producidos dentro de la política sectorial, y que es preciso corregir para hacer uso adecuado de los recursos asignados al programa y acorde a los nuevos planteamientos ajustados.

- f) Falta de Coordinación institucional e interinstitucional.

La ejecución normal de un programa requiere la participación de todas o casi todas las unidades administrativas que integran una institución. Cuando la coordinación entre estas unidades no existe o se logra medianamente, puede dar lugar a que el programa se desfase y por tanto, se haga uso irracional de los recursos. Otro factor similar al anterior pero visto desde un ángulo de mayor dimensión, es la coordinación interinstitucional que es necesario

lograr cuando un programa requiere para su ejecución la participación de varias instituciones del Sector. En tales circunstancias debe buscarse la causa de la desviación, analizando el mecanismo de vinculación utilizado para lograr la coordinación y sobre esa base poder aplicar la medida correctiva.

En lo que respecta al área de programación financiera las causas que con frecuencia provocan desviaciones en un programa son las siguientes:

a) Cálculo irreal de los costos programados.

Este desfase ocurre cuando los programadores de costos al desconocer los detalles de los programas, calculan el total de recursos que necesitará para su ejecución, basándose en experiencias pasadas para fines presupuestarios. El problema surge cuando el valor que se presupuestó no responde a los costos reales de ejecución, teniéndose que respetarlos a fin de adecuar la parte de ejecución física con la financiera, factor que de hecho interrumpe la marcha normal del programa.

b) Administración inadecuada de los fondos financieros.

Uno de los aspectos que es necesario analizar cuando se busca el origen de las desviaciones de un programa, es el sistema de administración de los recursos financieros. Dicho elemento es de fundamental importancia ya que puede suceder que la programación y uso de los recursos haya sido calculada en forma adecuada, pero

ción expuesta puede conducir a que no se logren los objetivos esperados, tanto a nivel sectorial como global, y consecuentemente la proyección macroeconómica formulada por el Estado.

- b) Procedimientos utilizados para desagregar las metas globales y parciales en función temporal.

Los formuladores de la política estatal plantean una estrategia de desarrollo, en la cual se incluyen objetivos y metas globales y sectoriales. Dentro de esta estrategia de desarrollo, se contemplan los planes quinquenales de desarrollo, en los cuales se van desagregando las metas planteadas a nivel de la estrategia de desarrollo. El procedimiento de desagregación continúa y se concretiza en los planes anuales operativos y que adquieren su expresión financiera a través del presupuesto fiscal. Cuando el procedimiento antes expuesto no se logra en la forma mencionada, el cumplimiento de objetivos y metas, así como el uso racional de los recursos escasos entre usos alternativos, no resulta adecuado y se incurre en desviaciones de los planes anuales operativos sectoriales, lo que se traduce en una deformación de objetivos y metas y consecuentemente, los programas presupuestarios no reflejarían lo que verdaderamente debe ejecutarse en cada período fiscal. Esta deficiencia en la selección de objetivos y metas, se traduce en una utilización inadecuada de los recursos, incrementando los costos reales de los planes, al realizar en forma desfasada las metas planteadas para un período óptimo.

- c) Fluidez de la información estadística hacia los distintos niveles de programación.

Una de las causas, que normalmente pueden contribuir a desviaciones en un programa, es la inexistencia de un centro de información estadística y contable que permita la fluidez de la información hacia todos los niveles involucrados en la ejecución de los programas.

Desde todo punto de vista, resulta de gran importancia contar con esta unidad, de tal forma que las actividades programadas puedan ser realizadas con la debida oportunidad y consecuentemente garantizar los resultados previstos.

- d) Adecuación real del elemento humano para la ejecución de actividades.

Una de las causas que pueden dar origen a desviaciones de un programa de inversión es la inadecuada asignación de actividades entre el personal técnico que participa en la ejecución de un programa, sea de inversión o de otra naturaleza. Este aspecto no es exclusividad del sector agropecuario, sino que se observa en los otros sectores de la economía. Por ello, resulta de gran valor e importancia que los técnicos en un programa de inversión sean ubicados en aquellas actividades para las cuales están técnicamente más capacitados, a fin de obtener los mejores resultados; caso contrario, puede darse una desviación o retraso del programa por falta de eficiencia.

Por su parte, los programas de inversión que tienen como objetivo elevar la productividad de los recursos productivos, su efecto sobre la producción es más intensa que en los casos anteriores, no sólo por el valor agregado que generan sino porque promueven mayor producción por efecto de los mayores rendimientos.

Es importante destacar que los resultados esperados de la ejecución de este tipo de programas, en casos especiales, su efecto no es perceptible a corto plazo sino que a un plazo más prolongado como son los programas de reforestación, de riego y drenaje especialmente los que tienen una dimensión mayor.

Para determinar el efecto en términos cuantitativos que esta clase de programa ejerce sobre la producción, se deben comparar los rendimientos alcanzados por manzanas con y sin las modificaciones enunciadas; por ejemplo, en un programa de riego y drenaje el mecanismo de comparación anterior puede aplicarse. Igualmente es aplicable para aquellos programas cuyas mejoras responden a otro tipo de infraestructura y de cuya aplicación se espera alcanzar aumentos en los niveles de producción, por efecto de una mayor productividad de los factores productivos.

B.2.2 Identificación de Factores y Causas que provocan desviaciones en los Programas de Inversión.

La identificación de factores y que provocan desviacio--

nes en un programa de inversión, es de fundamental importancia en el proceso de evaluación, pues de su acertado análisis depende la adecuada formulación de medidas correctivas para encausar el programa de inversión conforme a su planteamiento original, y en correspondencia con la política económica definida por el Estado a nivel Sectorial y global. Debe tenerse en cuenta, que la formulación y ejecución de un programa de inversión, involucra el manejo de elementos económicos a nivel micro y macroeconómico que es preciso evaluar.

En la búsqueda de las causas que provocan desviaciones en los programas, debe atenderse tanto lo relacionado a los aspectos administrativos como a los de tipo económico.

B.2.2.1 Factores y Causas de Tipo Microeconómico.

Desde este punto de vista, la identificación de causas que provocan desviaciones en un programa de inversión, deben buscarse tanto en la parte de programación física, como en la parte de la programación financiera. En el área de programación física, algunas de las causas que pueden dar origen a desviaciones son las siguientes:

- a) Falta de realismo en la determinación de metas programadas.

Esta causa está relacionada con el desconocimiento, por parte de los responsables de hacer la programación y de la capacidad operativa de la unidad encargada de ejecutar el programa. La situa-

productores privados que intervienen en el proceso productivo del sector; que al enfrentarse a una mayor demanda de bienes por parte del sector público y de algunos segmentos del sector privado, crean la necesidad de nuevas inversiones para producir más y hacer frente a la demanda creciente.

En lo que respecta a los programas de asistencia técnica, éstas tienen una incidencia un tanto más intensa en la producción que los programas de inversión de obra física, sobretudo cuando además de la asistencia técnica se incorpora como parte del programa la construcción de inmuebles.

Por efecto directo de la asistencia técnica, se incide en la producción agropecuaria a través de la enseñanza de nuevas técnicas de cultivos, nuevos métodos de producción, introducción de variedades de mayor rendimiento, aplicación más adecuada de pesticidas y fertilizantes, etc. En la medida que los objetivos que se persiguen con la aplicación de programas de asistencia técnica se cumplan, permitirán alcanzar mayores niveles de producción por efecto de los mayores rendimientos alcanzados, mejor utilización y mayor duración de los recursos productivos.

Quantificar el incremento sufrido por la producción por efecto directo del programa, es una tarea difícil, sobre todo cuando el programa de asistencia técnica es ejecutado anivel nacional y abarcando una variedad de productos. Sin embargo, ---

cuando el programa es de una dimensión como la mencionada, una forma aproximada de medir la incidencia del programa en la producción es la de calcular el número de manzanas a cultivar bajo la asistencia técnica y sobre esa base estimar los rendimientos esperados por manzana; una vez hecho lo anterior, se puede deducir la producción total alcanzada en el año agrícola en cuestión, pudiéndose en consecuencia comparar la producción obtenida con la del año precedente, desde luego considerando todos aquellos factores y condiciones semejantes en uno y otro caso. Entre los factores se pueden considerar el área total cultivada, las condiciones climatológicas, maquinaria empleada, fertilizantes y pesticidas, etc. En realidad carecería de realismo comparar los rendimientos por manzana con y sin asistencia técnica cuando en ambos casos los factores enunciados alcanzan notables diferencias.

Para que sea viable la comparación deben de conjugarse factores homogéneos que permitan la compatibilización, por ejemplo condiciones climatológicas sino iguales bastante semejantes, número de horas/hombre aplicados, etc.

En lo que se refiere al efecto de la construcción de obra física como parte complementaria de estos programas, su efecto es más notorio por el valor agregado que generan, el que actúa como un eficaz estimulante a la producción del sector y de otros como el industrial y el de servicios.

mente el financiamiento de sus programas y proyectos de inversión.

Desde el punto de vista de sus efectos, esta política condiciona la estructura del Gasto Público, pues los programas de inversión definidos para el Sector, en la medida que requieren recursos adicionales, limitarán su asignación a otras áreas de acción del Estado.

Los efectos indicados forman parte del contenido de la evaluación y deben tenerse en cuenta para analizar la tendencia que asume el Gasto Público, fundamentalmente en una economía donde el Estado asume la responsabilidad de acelerar el desarrollo mediante sus propios programas de inversión, y a la vez incentivando la participación del Sector privado como elemento de acción complementaria y necesario para cumplir los propósitos estatales.

g. Demanda de Bienes y Servicios.

La implementación de cualquier programa de inversión llevado a cabo por el Estado, repercute en la creación o ampliación de mayores niveles de demanda por bienes y servicios. Esta demanda en que incurre por la ejecución de los programas puede subdividirse en dos tipos de demanda bien diferenciadas: la demanda directa de bienes y servicios y la demanda indirecta o inducida por bienes y servicios.

La demanda directa de bienes y servicios tiene relación con los niveles de inversión y la magnitud de los programas de inversión, es decir, los bienes y servicios demandados crecen en razón directa de la inversión. Asimismo, estos programas de inversión que

necesitan para su correcta ejecución bienes y servicios, provocan efecto sobre las fábricas que producen sus demandas y en esa forma el mismo programa afecta los niveles de producción de las empresas. La generación de mayor producción no solo se limita a los bienes y servicios directamente demandados por el programa de inversión en ejecución, sino que también, la creación y el pago de sueldos y salarios a los empleados del programa tienen necesidad de retirar del mercado, todos aquellos artículos necesarios para su subsistencia como: alimentos, ropas, artículos del hogar, etc. Esto es lo que se llamaría demanda indirecta o inducida por bienes y servicios.

h. Producción Agropecuaria.

Los programas de inversión que ejecuta el Estado, provocan efectos directos en la producción no solo del sector donde se aplican sino también en la producción de aquellos sectores cuyos bienes y servicios son necesarios para ejecutar el programa. Al hacer un análisis del efecto que ejercen los diferentes programas de inversión sobre la producción del sector agropecuario se puede expresar lo siguiente:

- i - Los programas de inversión de obra física ejercen un efecto directo sobre la producción del sector a través de la demanda de los trabajadores que intervienen en el programa, que con los ingresos obtenidos por su trabajo retiran del mercado los productos agropecuarios obtenidos en el sector. Este estímulo a la producción agropecuaria se constituye en un aliciente para los

- 1° Los aspectos que permiten caracterizar al Sector Agropecuario como el más importante de la economía nacional es su predominante participación en la generación del Producto Territorial Bruto.
- 2° Los problemas estructurales que han obstaculizado el crecimiento del Sector Agropecuario aun continúan vigentes, siendo los principales la tenencia de la tierra, la falta de demanda efectiva y de eficacia en las políticas sectoriales.
- 3° El Presupuesto fiscal es un instrumento muy importante que el Estado utiliza para provocar cambios en la actividad económica nacional, influyendo directamente en el nivel general de precios, redistribución del ingreso, comercio exterior, formación de capital nacional, nivel de empleo y demanda de bienes y servicios.
- 4° Entre los planes de desarrollo y el presupuesto fiscal, existe estrecha relación, dado que el presupuesto es el instrumento operativo del corto plazo que permite la obtención de los cambios estructurales definidos en los Planes de Desarrollo.
- 5° En el Sector Agropecuario, durante el período 1973-1977, el presupuesto por programas no fue integralmente aplicado, por falta de personal especializado en esta área.
- 6° Durante el quinquenio 1973-1977, los fondos estatales asignados

al Sector Agropecuario fueron crecientes, estimándose en una tasa acumulativa del 23.2%

- 7° Durante el período 1973-1977 los fondos estatales asignados al Sector Agropecuario se destinaron en mayor cuantía a financiar gastos de capital.
- 8° La fuente de financiamiento más importante, en el período 1973-1977, que tuvo el Estado para financiar el presupuesto fiscal fueron los ingresos corrientes que experimentaron una tendencia creciente, equivalente al 24%.
- 9° Los ingresos tributarios y no tributarios en conjunto aportaron, en el quinquenio 1973-1977, el 90% aproximadamente del total de ingresos corrientes.
- 10° La fuente más importante de los impuestos indirectos fueron los ingresos provenientes de los impuestos al comercio exterior.
- 11° La orientación sectorial del gasto público, es buscar el desarrollo económico de la comunidad a través de la prestación de servicios de salud, educación, trabajo y vivienda.
- 12° El control y la evaluación no son elementos independientes entre sí, sino que por el contrario integran un mismo proceso de efica

CONCLUSIONES

Estos instrumentos deben ser analizados por los organismos responsables, de acuerdo a la relación entre el instrumento y el organismo responsable de su análisis. Por ejemplo si el instrumento es la política de reforestación, la responsabilidad del análisis recae sobre la Dirección de Recursos Naturales Renovables a través de su oficina respectiva. Lo mismo ocurre con políticas institucionales y sectoriales, situaciones que deben ser analizadas por las oficinas o instituciones responsables.

C.3 De acuerdo a la necesidad de información pública.

Normalmente, al final de cada período fiscal el Poder Ejecutivo, así como el resto de sectores, dependencias e instituciones estatales deben rendir cuentas de las labores desarrolladas en ese período. A fin de cumplir con ese mandato constitucional, la evaluación proporciona la oportunidad de obtener gran cantidad de informaciones las cuales serán utilizadas para los objetivos de los informes. Estos informes son generalmente conocidos como Memoria de Labores, en los que se expresa de manera resumida los logros alcanzados por cada unidad ejecutora en cada período fiscal.

C - LOS NIVELES Y USUARIOS DE LA EVALUACION.

Cuando se aplica una metodología de evaluación, ya sea a nivel programático, sectorial o global, ésta tiene un objetivo en lo que respecta a su utilización y niveles, dependiendo todo ello del papel que juega el Estado en la actividad económica nacional.

En primer lugar la evaluación proporciona conocimiento sobre los efectos de los programas que ejecuta el Estado; en segundo lugar, es una herramienta para mejorar el uso de los instrumentos de que dispone el sector público para llevar a cabo sus acciones; y en tercer lugar la evaluación proporciona información sistemática para la rendición de cuentas del Poder Ejecutivo a los otros poderes del Estado y a la comunidad en general.

A continuación se hace una exposición más amplia de los usuarios y la aplicación práctica de la evaluación presupuestaria:

C.1 En lo que respecta a los efectos de los programas.

Con el propósito de conocer cuales son los efectos de las acciones que ejecuta el Estado a nivel programático, la evaluación debe realizarse en cada una de las instituciones y dependencias donde se ejecutan los programas; en el sector agropecuario las unidades ejecutoras periódicamente hacen un análisis de los recursos utilizados y del apoyo administrativo que utilizaron. El objetivo de esta acción está encaminado a mejorar la eficiencia de la unidad ejecutora y a optimizar el uso de los recursos. Esta práctica po-

dría ser aprovechada para introducir las técnicas de evaluación presupuestaria a nivel sectorial. En tal sentido, las evaluaciones programáticas se realizarán a nivel de cada unidad ejecutora supervisada por una oficina técnica que está ligada a un centro de decisión. Entre las oficinas técnicas podrían mencionarse OSPA, las oficinas institucionales de planificación o de presupuesto por ser las que más directamente están ligadas a los programas. Los centros de decisión podrían definirse lo más funcional posible sin crear una estructura burocrática ineficiente que retrase la toma de decisiones oportunas.

El centro de decisión podría formarse con los niveles superiores del sector, como decir los miembros de las Secretarías de Estado, los directores, jefes de departamento, Presidentes y Gerentes de Instituciones Autónomas, etc.

C.2 De acuerdo al Mejoramiento de los Instrumentos del Estado.

La aplicación de la evaluación también somete a examen crítico los instrumentos empleados por el Estado para ejecutar sus acciones.

Al examinar los instrumentos, deberán mostrar la suficiente capacidad de ajustarse a los requisitos de las acciones estatales; estas herramientas deben mostrar eficacia y garantizar efectividad en el cometido de sus propósitos. Esta referencia a instrumentos es tanto a los de carácter global, sectorial e institucional.

Desde el punto de vista del gasto público, una medida compensatoria que puede adoptarse, cuando por efecto del cambio de esa política se han desfasado programas en ciertos sectores de la economía, consiste en estudiar la posibilidad de ampliar los préstamos externos e internos, para hacer llegar a las arcas del Estado los fondos adicionales que este requiere para no interrumpir temporal o definitivamente la ejecución de los programas considerados como prioritarios.

En todo caso, el mecanismo de financiamiento que se tome debe ser congruente con la capacidad real de pago del Estado, para evitar caer en el error de interrumpir la actividad económica por falta de liquidez y por descuidar la atención en ciertas áreas especiales que requieren para su desarrollo la implementación de programas o proyectos de inversión.

Otro mecanismo alternativo que puede manejarse es por la vía de los impuestos, seleccionando racionalmente que actividades productivas deben de gravarse más intensamente de tal manera de no perder dos objetivos importantes; por un lado no entorpecer las actividades productivas y por otro, captar los recursos suficientes para hacer frente a las actividades que requieren fondos adicionales y que es preciso no diferir.

Complementariamente a esta medida dentro del campo fiscal, el Estado puede abrir un sistema arancelario preferencial para la importación de sus bienes y servicios, medida que le permitiría

reducir el costo de sus programas, brindándole mayor solvencia para atender otros programas de inversión y de carácter social.

En definitiva, el sistema tributario al disponer de alternativas para modificar los actos económicos de naturaleza tan variada, le conceden una importantísima capacidad de regulación sobre las decisiones que adoptan los agentes privados para producir, invertir, determinar escalas de producción, empleo de equipo, o factor trabajo, etc., y es materia susceptible de atención para orientar los programas de inversión cuando éstos se han desfasado por cambios en la política económica del Gasto Público.

de los recursos en las diferentes etapas de ejecución, con el objeto de lograr una mayor eficiencia en el uso de los recursos disponibles.

e) Eliminación total o parcial del programa.

La medida correctiva de eliminar parcialmente 6/ un programa de inversión, resulta más favorable que eliminarlo totalmente, pues supone una reorientación de objetivos y metas complementado con una reducción de los efectos esperados. Por su parte, la eliminación total del programa implica una pérdida drástica de recursos y de tiempo previamente invertidos, contribuyendo con ello a la descapitalización del sector en el cual está incluido el programa.

f) Formulación de Planes Vinculares de Acción a Nivel Interinstitucional.

Con el objeto de contrarrestar las deficiencias que surgen en el cumplimiento de los programas por efecto de la falta de coordinación interinstitucional, la medida correctiva más conveniente para encauzar el programa conforme a lo planificado, es la formulación de planes vinculares de acción.

En estos planes deben definirse las acciones conjuntas y las responsabilidades que corresponde desarrollar a cada institución en la ejecución de aquellos programas de inversión que por su

6/ Básicamente consiste en recortar su amplitud original y adaptarlo a una nueva situación coyuntural.

dimensión requieren el concurso de varias instituciones, sea éste el sector agropecuario o cualquier otro.

B.2.3.2 Medidas Correctivas de Tipo Económico.

Los cambios en la política económica del Estado, directa o indirectamente afectan la ejecución normal de un programa, interrumpiendo con ello el cumplimiento de los objetivos y metas definidos por período.

Desde esta perspectiva, la influencia que pueden tener las instituciones para encauzar sus programas desfasados mediante cambios de reorientación es casi nula.

En otras palabras, cuando un programa de inversión se desvía de su planteamiento original y la causa probable es por modificaciones en la política económica vigente, las instituciones afectadas no pueden por si mismas replantear la política en función de sus propios intereses y necesidades, sino que por el contrario, el cambio debe provenir de los niveles superiores de las instituciones públicas que se encargan de dirigir el desarrollo económico y social del país.

En este sentido, el Estado puede adoptar medidas económicas complementarias que reduzcan el efecto negativo que sobre algunos programas de inversión puedan tener los cambios de orientación de sus acciones tanto económicas como sociales.

identificarse son las siguientes:

- a) Reducción de la dimensión física y financiera del programa.

En la planificación de un programa o proyecto generalmente se coordina el aspecto de la programación física y financiera.

En otras palabras se analiza la capacidad de ejecución de una institución y su capacidad de erogar o invertir fondos para el logro de las metas y objetivos del programa o proyecto.

Pero cuando la capacidad de ejecución, ya sea física o financiera no responde a lo originalmente programado, los ejecutores del programa se ven en la necesidad de adoptar metas más limitadas, orientando en esta forma el programa hacia el cumplimiento de los objetivos originales.

- b) Cambios en la dirección y administración del programa.

Las medidas correctivas que se pueden tomar para reorientar un programa presupuestario son muy variadas. Se deben analizar específicamente la causa o las causas que han desviado el programa y en base a ese análisis profundo y consciente, aplicar la medida correctiva más eficaz para fines de cumplir los objetivos y metas. Puede darse el caso, que la medida correctiva sea la de modificar los aspectos directrices y administrativos de los ejecutores del programa, mediante un reacondicionamiento de sus propias estra-

tegrías de ejecución, en el sentido de un convencimiento dirigido a obtener las metas y objetivos originales.

Ello implica, que para fines de la dirección del programa se debe seleccionar en base a criterios técnicos y capacidad gerencial comprobada, y así evitar los desfases que se mencionan.

c) Selección de nuevas fuentes de financiamiento.

Cuando la desviación ocurre por efecto de la deficiente fluidez de fondos, lo que debe hacerse es tener un listado de fuentes de fondos que en cualquier momento que se solicite puedan proporcionar fondos en el menor tiempo posible a fin de no detener la buena marcha del programa. Ello implica que las nuevas fuentes de fondos hayan sido suficientemente analizadas a fin de conocer si efectivamente esta fuente puede en un momento dado, proporcionar los fondos en cantidad suficiente, sustituyendo, rápida y eficientemente la fuente de fondos que limita la obtención de recursos financieros por su poca fluidez.

d) Redistribución de recursos humanos, financieros y materiales del programa.

Cuando en el análisis de las causas de la desviación de un programa, se detecta que los recursos humanos, materiales y financieros no fueron adecuadamente distribuidos, desaprovechando la capacidad potencial de cada uno de ellos, la medida correctiva necesaria que se tiene que aplicar es la de efectuar una redistribución

- 39 - IDEM La evaluación de las acciones del Sector Público Agropecuario. Marco Conceptual y Metodológico. V Seminario Interamericano de Presupuesto, Quito, Ecuador 13 al 19 de Julio de 1975.
- 40 - IDEM Control y Evaluación Presupuestaria. Mesa Redonda de Especialistas, Países Miembros del Pacto Andino, Santiago de Chile, 1974.
- 41 - Prebish Raúl Introducción a Keynes. Fondo de Desarrollo Económico, México.
- 42 - Ripa Jorge y Gutiérrez S. Ideas en torno a la formación de criterios para la evaluación presupuestaria. Programa de Administración Presupuestaria, Caracas Venezuela 1974.
- 43 - Rodríguez Aznar, José Vicente. Elementos de Economía Presupuestaria. Ministerio de Finanzas, Dirección General de Finanzas Públicas, Caracas, Venezuela, 1974.
- 44 - Segrero Dardo Programación a corto plazo en Economías Mixtas, Siglo XXI México 1973.

45 - Solanet, Manuel

Evaluación Económica de Proyecto de Inversión, Sociedad Argentina de Estudios, S.A.E.

46 - Watson, Donald S.

Política Económica, Madrid, Gredos 1965.

- 25 - Martner Gonzalo Planificación y Presupuesto por Programa. Siglo XXI Editores México 1967.
- 26 - Menjívar Rafael Reforma Agraria, San Salvador, El Salvador, Editorial Universitaria 1969.
- 27 - Ministerio de Agricultura y Ganadería, Oficina Sectorial de Planificación, OSPA. Estado Actual de los proyectos de inversión del Sector Público Agropecuario 1973-1977.
- 28 - IDEM Orientación de la Programación Presupuestaria del Sector Público Agropecuario para 1978 y Estado Comparativo para 1977-1978.
- 29 - Ministerio de Agricultura y Ganadería. Consejo Nacional de Planificación. Plan de Desarrollo Agropecuario 1973-1977.
- 30 - Ministerio de Hacienda, Dirección General de Presupuesto, El Salvador. Metodología de Evaluación Presupuestaria, II Reunión de Directores de Presupuesto y Contabilidad de C.A. y Panamá.
- 31 - IDEM Apéndices Estadísticos del Presupuesto General 1973-1977.

- 32 - IDEM Análisis por Sectores del Presupuesto General 1973-1977.
- 33 - Ministerio de Hacienda, Dirección de Contabilidad, 1973-1977. El Salvador. Manual de Clasificación de Egresos
- 34 - Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social. Proyecciones de Población por Departamento, Area Urbana y Rural y Municipio 1970-2000. Documento Mimeografiado.
- 35 - IDEM Indicadores Económicos y Sociales 1973-1977.
- 36 - Misión Conjunta de Programación para Centroamérica, Oficina Regional para Centroamérica y Panamá, ROCAP. Control y Evaluación en el Sistema de Presupuesto por Programa, San Salvador Julio 1974.
- 37 - Orsenigo Angela de Análisis y Perspectivas del Presupuesto por Programa en el Sector Público Agropecuario. Tesis de Grado, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, El Salvador 1976.
- 38 - Organización de Estados Americanos OEA. Presupuesto y Estabilidad Económica. V Seminario Interamericano de Presupuesto, Oficina Sectorial de Presupuesto.

- 15 - IDEM Naturaleza y Alcances de la Evaluación Presupuestaria. Guía General para la medición del Gasto Público. Segunda Reunión de Directores de Presupuesto y Contabilidad de C.A. y Panamá, San Salvador, Julio 1976.
- 16 - IDEM Informe Final del Seminario de Analistas. II Reunión de Directores de Presupuesto y Contabilidad de C.A. y Panamá, 19-21 de Julio, San Salvador 1976.
- 17 - IDEM Reflexiones acerca del Presupuesto por Programa. Documento Mimeografiado, San José, Costa Rica 1975.
- 18 - Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. ILPES. Algunas Notas sobre Planes Anuales Operativos. Programa de Administración para el Desarrollo. Segundo Seminario de Presupuesto. Lima, Perú, del 24 al 27 de Julio de 1972.
- 19 - IDEM Notas sobre ejecución, contabilidad y control de Presupuesto por Programa, Santiago de Chile, 1974.

20 - IDEM

Guía para la presentación de proyectos. Siglo XXI Editores S.A. México, 5a. Edición.

21 - Irisity Jorge y Sierra Enrique.

Criterios para la Evaluación del Gasto Público y bases para el Diseño de una Metodología para medir sus efectos en el Desarrollo Económico y Social. Asociación Interamericana de Presupuesto, México, D.F., 5-10 de Mayo 1974.

22 - Ledermann Sonia y Tombini Tildo

Control y Evaluación de Resultados y las relaciones con el control de la ejecución financiera. Ministerio de Hacienda. DIPRES Depto. de Estudios Presupuestarios, Santiago de Chile 1969.

23 - Londoño, Alvaro Angel

Coordinación del Plan General de Desarrollo con los Presupuestos del Sector Público. Documento Mimeografiado.

24 - Hernández Lazaro

Estudio Crítico del Sistema Presupuestario en El Salvador. Tesis de Grado. Universidad de El Salvador, Abril 1972

1 - Acuña Gustavo y
Molina Guillermo

Planificación Presupuestaria. Documento Mimeografiado, Programa de Administración para el Desarrollo, Buenos Aires, Argentina, 1968.

2 - Alam William

Finanzas Públicas y Política Presupuestaria, Amorrortu Editores, Buenos Aires, Segunda Edición, 1965.

3 - Ballevona Eduardo

Evaluación Presupuestaria. Documento guía del Seminario interno de Trabajo. "Programa de Administración para el Desarrollo de la OEA". México 1974.

4 - Brand Salvador O.

Diccionario de las Ciencias Económicas y Administrativas. Impresora Salvadoreña, Primera Edición, San Salvador, El Salvador, Enero 1978.

5 - Banco Central de Reserva de El Salvador:

Revistas Mensuales 1974-1977.

6 - Dillard Dudley

La Teoría Económica de John Maynard Keynes. Iniciación a la Economía, Aguilar.

7 - Dirección General de Estadística y Censos, El Salvador.

Tercer Censo Agropecuario 1971

- 8 - Fondo Monetario Interna Manual de Presupuesto por Programa y
cional, BID, CAMLA. Realizaciones.
- 9 - IDEM Presupuesto por Programa. Análisis
por Programa y Presupuesto Fiscal.
- 10 - Gandarillas Oscar Evaluación de la Ejecución Presupues
taria en el Ecuador. Dirección Gene
ral de Presupuesto, Ministerio de Fi
nanzas, Quito, Ecuador, 1974.
- 11 - Gross Bertrand Algunos factores para evaluar el ren
dimiento administrativo de la Plani
ficación del Desarrollo. Naciones U
nidas 1968.
- 12 - Hansen Alvin Teoría Monetaria y Política Fiscal
México, Fondo de Cultura Económica
1960.
- 13 - Instituto Centroamerica Sistema Integrado por Control y Eva
no de Administración Pú luación. Documento de Trabajo pre--
blica ICAP, OEA. sentado en el Seminario final del
Curso Interamericano de Ejecución y
Evaluación Presupuestaria ESAP, Lima,
Perú, 1973.
- 14 - Instituto Centroamerica Material de Lectura sobre Presupues
no Administración Públi to por Programa, Volumen I y II, San
José, Costa Rica, Enero 1976.

B I B L I O G R A F I A

cia y eficiencia y constituyen la fase del ciclo presupuestario que analiza los resultados y efectos de la gestión administrativa y económica de los programas.

- 13° En el Sector Agropecuario, los métodos utilizados para evaluar los programas de inversión, se han caracterizado por estar circunscritos al análisis de problemas administrativos que obstaculizan su ejecución normal, descuidando el análisis de los resultados y efectos que éstos producen a nivel sectorial.
- 14° La ejecución de un programa de inversión requiere la aplicación simultánea de instrumentos de carácter administrativo, complementada con la aplicación de medidas de política económica.
- 15° La medición de resultados y el análisis de los efectos producidos por los programas es la base de la evaluación presupuestaria; la que requiere la utilización de una metodología que permita lograr ese objetivo. Para ello es necesario contar con el apoyo institucional en el aporte de recursos, un sistema de información oportuno y significativo que proporcione los antecedentes contables y estadísticos de los programas en forma continua, oportuna y debidamente depurada.
- 16° La evaluación presupuestaria comprende tanto la determinación del grado de eficacia y eficiencia en la ejecución de los progra

mas de inversión del sector, como la formulación de medidas correctivas para obtener mejores resultados y lograr una mejor utilización de los recursos asignados.

- 17° El recurso humano es esencial para realizar la evaluación presupuestaria de los programas de inversión, sin embargo en el sector el personal responsable de estas tareas no es suficiente y no está debidamente capacitado y experimentado, no sólo en el área de evaluación, sino también en el área de programación y ejecución presupuestaria.

ANEXO Nº 9

CLASIFICACION ECONOMICA DE LOS GASTOS DEL SECTOR PUBLICO AGROPECUARIO

PERIODO 1973-1977

(en colones)

GASTOS	AÑOS	1973	1974	1975	1976	1977
1. <u>GASTOS CORRIENTES</u>		14.627.800	20.077.590	27.518.720	34.523.960	40.744.510
A. Gastos de Consumo		14.627.800	20.018.370	27.118.890	33.885.820	40.102.820
Remuneraciones		-	15.848.590	17.823.985	24.365.040	29.446.810
Compra de Bs. y Serv.		-	4.169.780	9.294.905	9.520.780	10.656.010
B. Transferencias		27.900	59.220	399.830	638.140	641.690
Al Sector Privado		27.900	59.220	399.830	638.140	641.690
2. <u>GASTOS DE CAPITAL</u>		34.193.100	43.677.330	109.009.130	148.872.780	143.723.940
A. Inversión Real		4.538.900	19.415.840	28.361.310	32.558.270	36.035.830
Equipo		-	4.582.950	5.145.490	9.932.610	6.229.355
Obras y Construcc.		-	14.832.890	23.215.820	22.625.660	29.806.475
B. Inversión Financiera		29.634.200	24.261.490	80.647.820	116.314.510	107.688.110
Compra de Act. Exis.		-	160.030	80.647.820	1.762.510	552.200
Compra de Valores		-	-	-	114.552.000	-
Préstamos al S. Priv.		-	24.101.460	-	-	107.135.910
C. Transferencias		20.000				
		48.848.800	63.754.920	136.527.850	183.396.740	184.468.450

FUENTE: Apéndices Estadísticos - Años 1973-1977

Dirección General de Presupuesto. Ministerio de Hacienda - El Salvador

INGRESOS CORRIENTES DEL SECTOR PUBLICO

1973 - 1977 (en millones de colones)

CONCEPTOS	1973	1974	1975	1976	1977	Tasa Acumulativa de Crecimiento %.
INGRESOS CORRIENTES	562.9	732.9	903.6	1307.4	1651.0	24
1. Ingresos Tributarios	376.1	453.3	541.3	767.6	1131.5	25
2. Ingresos no Tributarios	139.7	206.5	267.5	425.1	387.3	23
3. Ingresos por Trans. Corrientes	39.6	71.7	89.3	114.2	122.4	25
4. Otros Ingresos Corrientes	2.8	1.4	4.4	-	9.8	30
5. Otros Ingresos para el financiamiento de Programas de Funcionamiento.	4.7	--	1.1	0.5	--	--
INGRESOS TRIBUTARIOS	376.1	453.3	541.3	767.6	1131.5	
A. Impuestos Directos	93.5	109.4	154.2	187.0	237.5	21.0
Sobre la Renta	62.6	80.8	118.9	139.4	164.2	22.0
Sobre Patrimonio y Propiedades	30.9	29.4	35.3	47.6	73.3	19.0
B. Impuestos Indirectos	282.6	343.9	387.1	580.6	894.0	25.8
B.1 Sobre Comercio Exterior	154.6	186.3	204.6	355.4	623.7	32.1
Sobre la Importación	78.5	93.1	92.8	115.3	163.7	16.0
Sobre la Exportación	76.1	93.2	111.8	240.1	460.1	43.0
B.2 Consumo de Productos y Serv.	93.2	109.2	128.0	157.0	185.5	15.0
B.3 Gravámenes sobre Actividades Productivas y Comerciales	34.1	47.6	53.5	67.6	84.2	20.0
B.4 Otros Impuestos	0.7	0.8	1.0	1.0	0.6	(-17.7)

FUENTE: Apéndices Estadísticos del Presupuesto General y Presupuestos Especiales, 1973-1977
 DIRECCION GENERAL DE PRESUPUESTO. MINISTERIO DE HACIENDA. EL SALVADOR.

A N E X O N° 7PARTICIPACION PORCENTUAL DEL PRESUPUESTO DEL SECTOR PUBLICO AGROPECUARIO
DENTRO DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION

(En miles de colones)

Año	Presupuesto General (en miles)	Presupuesto Sector Agropecuario (en miles)	Participación Porcentual
1973	661.594.9	48.848.8	7.4
1974	937.227.2	63.754.9	6.8
1975	1.416.660.1	136.527.8	9.6
1976	1.911.240.6	183.396.7	9.6
1977	1.970.003.9	184.468.4	9.4

FUENTE: Apéndices Estadístico del Presupuesto General y Presupuestos
Especiales 1973-1977.

Dirección General del Presupuesto

Ministerio de Hacienda - El Salvador

A N E X O - N ° 8

PRESUPUESTO DEL SECTOR PUBLICO AGROPECUARIO

1973 - 1977

(en colones)

AÑOS	GOBIERNO CENTRAL	INSTITUCIONES AUTONOMAS	TOTALES
1973	23.680.400	25.168.400	48.848.800
1974	24.609.930	39.144.990	63.754.920
1975	31.712.430	104.815.420	136.527.850
1976	43.305.450	140.091.920	183.396.740
1977	45.036.860	139.431.590	184.468.450

FUENTE: Revista Anual "Análisis por Sectores del Presupuesto General". 1973-1977

Dirección General de Presupuesto. Ministerio de Hacienda, El Salvador.

A N E X O N° 5

INVERSION REAL DEL SECTOR AGROPECUARIO
 (Millones de colones a precios de 1971)

Inversión total de los Proyectos		368.7
Menos otras Inversiones		59.1
A. Sector Privado	7.7	
B. De otros sectores	51.4	
		<hr/>
Inversión Pública Real del Sector		309.6

FUENTE: Plan de Desarrollo Agropecuario 1973-1977 - Pag. 239
 Ministerio de Agricultura y Ganadería, El Salvador.

A N E X O N° 6

CLASIFICACION DE LA INVERSION PUBLICA AGROPECUARIA

(millones de colones a precios de 1971)

Tipo de Inversión	Monto
1. Inversión Física	93.6
2. Inversión Financiera	216.0
3. Funcionamiento de la Inversión	30.9
	<hr/>
	340.5

FUENTE: Plan de Desarrollo Agropecuario 1973-1977

Pag. 240.

Ministerio de Agricultura y Ganadería, El Salvador

A N E X O N ° 3

POBLACION RURAL Y URBANA EN EL SALVADOR

(en porcentaje y valor absoluto)

Años	Población Rural		Población Urbana		Población Total	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
1973	2.182.804	58.7	1.530.708	41.3	3.713.512	100.0
1974	2.239.436	58.6	1.579.367	41.4	3.818.803	100.0
1975	2.296.068	58.4	1.628.026	41.6	3.924.094	100.0
1976	2.364.256	58.0	1.683.322	42.0	4.047.578	100.0
1977	2.432.444	58.0	1.738.618	42.0	4.171.062	100.0

FUENTE: Unidad de Población y Recursos Humanos (U P Y R H)

Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo
Económico y Social.

A N E X O N° 4

NUMERO Y SUPERFICIE DE LAS EXPLOTACIONES SEGUN FORMA DE TENENCIA

Forma de Tenencia	N u m e r o		S u p e r f i c i e	
	Miles	Porcentaje	Miles de Ha.	Porcentaje
Total	226.5	100.0	1.581.4	100.0
Propias	89.8	39.6	1.225.2	77.5
Arrendadas	43.4	19.2	78.9	5.0
Propias y Arrendadas	29.8	13.2	123.3	7.8
Colonato	55.6	24.5	44.1	2.8
Otras formas	7.9	3.5	109.9	6.9

FUENTE: Dirección General de Estadística y Censos

Tercer Censo Agropecuario 1961

A N E X O S

A N E X O N° 1

COMPOSICION PORCENTUAL DEL PTB POR SECTORES ECONOMICOS DE ORIGEN

(años 73-77)

AÑOS SECTORES	1973	1974	1975	1976	1977
Agropecuario *	24.77	25.04	25.60	22.76	21.72
Minería y Canteras	0.15	0.15	0.17	0.16	0.18
Industria Manufacturera *	18.77	18.66	18.36	19.00	19.25
Const. Pública y Privada	2.91	2.90	3.97	3.91	3.90
Eléct. Agua y Serv. Sanit.	2.20	2.17	2.29	2.43	2.55
Transp. Almacenaje, Comunica. Comunicaciones	5.11	5.55	5.62	5.72	5.87
Comercio *	23.67	23.05	22.19	23.39	23.68
Financiero	2.46	2.56	2.52	2.75	2.85
Prop. de viviendas	3.70	3.60	3.68	3.55	3.49
Admón. Pública	8.44	8.23	7.91	8.50	8.60
Servicios Personales	8.42	8.07	7.80	7.82	7.83
PTB a p/m. V.A.	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

FUENTE: Indicadores Económicos y Sociales. Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social.

* Sectores más representativos.

ANEXO N° 2

VALOR PORCENTUAL DE LAS EXPORTACIONES DE EL SALVADOR

AÑOS 1973-1977

RUBROS DE EXPORTACION	1973	1974	1975	1976	1977
Productos Alimenticios <u>1/</u>	56.0	55.4	54.4	64.0	69.1
Materiales crudos no comestibles <u>2/</u>	10.8	11.3	15.6	9.5	8.7
Manufacturas diversas	23.7	24.1	19.6	18.0	15.7
Productos químicos	5.8	5.5	6.4	5.6	4.0
Otros productos	3.7	3.7	3.9	2.9	2.5
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE: Revista Mensual Banco Central de Reserva de El Salvador

Año 1978

1/ Incluye café, azúcar y otros productos alimenticios agropecuarios2/ Incluye algodón.

INGRESOS DE CAPITAL DEL SECTOR PUBLICO
(En millones de Colones y en porcentaje)
1973-1977

PERIODO	1973		1974		1975		1976		1977	
	Absolu to.-	Porcen taje.-	Absolu to.-	Porcen taje.-	Absolu to.-	Porcen taje.-	Absolu to.-	Porcen taje.-	Absolu to.-	Porcen taje.-
INGRESOS DE CAPITAL	209.0	100.0	235.8	100.0	565.9	100.0	638.4	100.0	471.1	100.0
- Venta de Activos y Compensaciones por Pérdidas y Daños	7.1	3.4	5.3	2.2	5.1	0.9	18.6	2.9	13.7	2.9
- Venta de Activos Fijos	7.1	3.4	5.3	2.2	5.1	0.9	18.6	2.9	13.7	2.9
- Ingresos Compensatorios por Pérdida de Equipo y Daños a la Propiedad.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- Reembolso de Préstamos Concedidos	29.6	14.2	17.9	7.6	64.3	11.4	59.9	9.4	46.9	10.0
- Reembolso de Préstamos y Anticipos al Sector Privado	28.2	13.5	16.4	7.0	62.8	11.1	57.7	9.0	45.5	9.7
- Reembolso de Préstamos y Anticipos a Organismos Gubernamentales	1.4	0.7	1.5	0.6	1.5	0.3	2.2	0.4	1.4	0.3
- Préstamos Directos Obtenidos	119.0	56.9	139.6	59.2	338.4	59.8	399.8	62.6	335.5	71.2
- Préstamos Directos al Sector Privado	-	-	-	-	1.0	0.2	1.0	0.2	-	-
- Préstamos Directos de otros Organismos Gubernamentales	45.7	21.8	52.7	22.3	196.8	34.8	310.6	48.8	214.0	45.4
- Préstamos Directos del Sector Externo	73.3	35.1	86.9	36.9	140.5	24.8	88.2	13.8	121.5	25.8
). Créditos en Valores Públicos	53.0	25.4	73.0	31.0	147.0	26.0	160.0	25.1	45.0	9.5
:. Transferencias de Capital Recibidas	0.3	0.1	-	-	-	-	-	-	-	-
;. Otros Ingresos de Capital	-	-	-	-	11.1	2.0	0.1	0.01	30.0	6.4

FUENTE: Apéndice Estadístico del Presupuesto General y Presupuestos Especiales 1973-1977
Dirección General de Presupuesto. Ministerio de Hacienda. El Salvador.

INGRESOS DE CAPITAL DEL SECTOR PUBLICO

1973 - 1977

(En millones de colones)

PERIODO	1973	1974	1975	1976	1977	TASA ACUMULATIVA ANUAL DE CRECIMIENTO . . %
INGRESOS	209.0	235.8	565.9	638.4	471.1	18
INGRESOS DE CAPITAL						
A. <u>Venta de Activos y Compensaciones por Pérdidas y Daños.</u>	7.1	5.3	5.1	18.6	13.7	14
- <u>Venta de Activos Fijos</u>	7.1	5.3	5.1	18.6	13.7	14
B. <u>Reembolso de Préstamos Concedidos</u>	29.6	17.9	64.3	59.9	46.9	9.5
- <u>Reembolso de Préstamos y Anticipos al Sector Privado</u>	28.2	16.4	62.8	57.7	45.5	10
- <u>Reembolso de Préstamos y Anticipos a Organismos Gubernamentales</u>	1.4	1.5	1.5	2.2	1.4	-
C. <u>Préstamos Directos Obtenidos</u>	119.0	139.6	338.4	399.8	335.5	23
- <u>Préstamos Directos al Sector Privado</u>	-	-	1.0	1.0	-	-
- <u>Préstamos Directos de otros Organismos Gubernamentales</u>	45.7	52.7	196.8	310.6	214.0	36
- <u>Préstamos Directos del Sector Externo</u>	73.3	86.9	140.5	88.2	121.5	10.5
D. <u>Crédito en Valores Públicos</u>	53.0	73.0	147.0	160.0	45.0	-
E. <u>Transferencias de Capital Recibidas</u>	0.3	-	-	-	-	-
F. <u>Otros Ingresos de Capital</u>	-	-	11.1	0.1	30.0	22

GASTOS POR SECTORES DE ACTIVIDAD
(EN MILES DE COLONES)
1973-1977

SECTOR DE ACTIVIDAD	1973	1974	1975	1976	1977
<u>Desarrollo de los Rec. Naturales</u>					
<u>Estudios e Investigaciones Generales</u>	6.947.5	9.882.1	15.955.2	24.303.0	26.232.1
Recursos Minerales	2.988.4	3.892.4	8.571.9	11.283.4	12.862.4
Recursos Naturales Renovables	44.2	50.0	175.0	422.9	723.0
Recursos Hidrológicos	3.914.9	5.829.7	7.076.0	12.391.8	12.427.3
	-	110.0	132.3	204.9	219.4
<u>Desarrollo Social</u>					
<u>Educación</u>	213.016.3	358.042.7	419.091.5	530.558.7	621.248.9
Salud	102.824.81	146.961.6	163.568.9	221.128.5	270.908.4
Asistencia Social	58.756.1	85.563.5	116.344.5	143.183.6	164.121.4
Trabajo y Previsión Social	3.556.5	4.947.4	5.490.0	7.722.3	12.101.8
Vivienda	40.440.6	59.709.7	63.533.6	77.055.3	68.519.3
	7.438.6	60.860.5	70.154.5	81.469.0	105.598.0
<u>Desarrollo de la Infraestructura</u>					
<u>Transporte y Almacenaje</u>	124.110.3	183.608.4	238.183.4	339.780.3	340.428.6
Comunicación y Correos	30.032.9	73.581.6	106.180.0	100.368.9	150.923.2
Energía	17.055.9	21.731.6	27.577.6	38.730.0	48.521.0
Acueductos y Alcantarillados	54.481.4	49.768.0	57.283.7	129.173.7	43.280.5
Desarrollo Urbano y Comunal	13.132.3	22.366.2	26.635.8	33.781.1	35.811.1
	9.407.8	16.161.0	20.506.3	37.726.6	61.892.8
<u>Desarrollo de la Producción</u>					
<u>Agropecuario</u>	105.771.1	166.449.4	356.058.0	507.941.5	419.222.9
Industria y Comercio	48.848.8	63.754.9	136.527.9	183.396.8	184.468.5
Turismo	29.567.2	66.338.4	183.152.8	269.814.9	165.052.4
Servicios	1.419.3	3.612.6	3.182.7	8.726.8	14.128.0
	25.935.8	32.743.5	33.194.6	46.003.0	55.574.0
<u>Servicios Económicos y Financieros</u>					
<u>Servicios Económicos</u>	139.001.5	131.288.2	292.579.9	385.163.4	399.567.5
Servicios Fiscales	3.016.0	4.470.1	5.607.0	6.618.3	36.181.1
Servicios de la Deuda Pública	16.803.7	22.475.5	23.556.4	35.369.1	45.156.7
	119.181.8	104.342.6	263.416.5	343.176.0	318.229.7
<u>Administración y Servicios Generales</u>					
<u>Administración General</u>	72.748.2	87.956.4	94.792.2	123.493.4	178.036.8
Poderes Públicos	14.337.0	13.103.0	14.267.2	22.105.2	34.474.4
Relaciones Exteriores	1.637.8	2.842.6	1.740.4	2.153.2	2.346.7
Gobernación Policía y Justicia	5.357.0	5.960.1	6.241.2	6.859.8	10.314.9
Defensa Nacional	27.549.0	34.802.3	39.678.8	50.224.1	75.620.2
	23.867.4	31.248.4	32.864.6	42.151.1	55.280.6
TOTALES	661.594.9	937.227.2	1.416.660.2	1.911.240.3	1.984.736.8

GASTOS POR SECTORES DE ACTIVIDAD

..200

En porcentaje
1973-1977

SECT. DE ACTIVIDAD	AÑOS					TASA ACUMUL. DE CRECIMIENTO.
	1973	1974	1975	1976	1977	
DESARROLLO DE LAS REC. NATURALES Estudios e Investigaciones Generales Recursos Generales Recursos Naturales Renovables Recursos Hidrológicos	1.05	1.05	1.13	1.27	1.32	30%
DESARROLLO SOCIAL Educación Salud Asistencia Social Trabajo y Previsión Social Vivienda	32.20	38.2	29.58	27.76	31.3	24%
DESARROLLO DE LA INFRAESTRUCTURA Transporte y Almacenaje Comunicación y Correos Energía Acueductos y Alcantarillados Desarrollo Urbano y Comunal	18.76	19.6	16.81	17.78	17.16	22.5%
DESARROLLO DE LA PRODUCCIÓN Agropecuaria Industria y Comercio Turismo Servicios	15.99	17.75	25.13	26.58	21.12	30%
SERVICIOS ECONÓMICOS Y FINANCIEROS Servicios Económicos Servicios Fiscales Servicios de la Deuda Pública	21.0	14.0	20.65	20.15	20.13	23%
ADMINISTRACION Y SERVICIOS GENERALES Administración General Poderes Públicos Relaciones Exteriores Gobernación, Policía y Justicia Defensa Nacional	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
TOTALES						

FUENTE : Análisis por Sectores del Presupuesto General 1973-1977

INGRESOS CORRIENTES DEL SECTOR PÚBLICO

1973 1977 (en millones de colones y en Porcentaje)

	1973		1974		1975		1976		1977	
		%		%		%		%		%
Ingresos Corrientes	562.9	100	732.9	100	903.6	100	1307.4	100	1651.0	100
Ingresos Tributarios	376.1	66.8	453.3	61.8	541.3	59.9	767.6	58.7	1131.5	68.5
Impuestos Directos	93.5	16.6	109.4	14.9	154.2	17.1	187.0	14.3	237.5	14.3
Sobre la Renta	62.6	11.1	80.0	10.9	118.9	13.2	139.4	10.7	164.2	9.9
Sobre el Patrimonio y Propiedad	30.9	5.5	29.4	4.0	35.3	3.9	47.6	3.6	73.3	4.4
Impuestos Indirectos	282.6	50.2	343.9	46.9	387.1	42.8	580.6	44.4	894.0	54.1
Sobre el Comercio Exterior	154.6	27.4	186.3	25.4	204.6	22.6	355.4	27.2	623.7	37.8
Sobre la Importación	78.5	13.9	93.1	12.7	92.8	10.3	115.3	8.8	163.7	9.9
Sobre la Exportación	76.1	13.5	93.2	12.7	111.8	12.3	240.1	18.6	460.1	27.9
Consumo de Productos y Servicios	93.2	16.6	109.2	14.9	128.0	14.1	157.0	12.0	185.5	11.2
Sobre consumo de productos	83.3	14.8	97.6	13.3	115.2	12.7	141.0	10.0	167.1	10.1
Sobre uso de servicios	9.9	1.8	11.6	1.6	12.8	1.4	16.0	1.2	18.4	1.1
Gravámenes s/Activ. Product. y Comerciales	34.1	6.0	47.6	6.5	53.5	5.9	67.2	5.1	84.2	5.1
Gravam. s/Activ. Product. y Comerciales	2.3	0.4	2.9	0.4	3.0	0.3	3.5	0.2	3.9	0.2
Gravam. s/Actos Jurídicos y Transacciones	31.8	5.6	44.7	6.1	50.5	5.6	63.7	4.9	80.3	4.9
Otros Impuestos	0.7	0.1	0.8	0.1	1.0	0.1	1.0	0.1	0.6	0.03
Ingresos no Tributarios	139.7	24.9	206.5	28.2	267.5	29.6	425.10	32.5	387.3	23.4
Ingresos por Transferecias Corrientes	39.6	7.0	71.7	9.8	89.3	9.9	114.2	8.7	122.4	7.4
Otros Ingresos Corrientes	2.8	0.5	1.4	0.2	4.4	0.5	-	-	9.8	0.8
Otros Ingresos para el financiamiento de Programas de Funcionamiento	4.7	0.8	-	-	1.1	0.1	0.5	0.03	-	-

FUENTE: Apéndice Estadístico del Presupuesto General y Presupuestos Especiales, 1973-1977

Dirección General del Presupuesto - Ministerio de Hacienda - El Salvador

A N E X O N° 12

INGRESOS CORRIENTES E INGRESOS DE CAPITAL DEL SECTOR PUBLICO

1973 - 1977 (en millones de colones y en porcentaje)

PERIODOS	1973	%	1974	%	1975	%	1976	%	1977	%
INGRESOS	562.9	72.9	732.9	75.6	903.6	61.5	1307.4	67.2	1651.0	77.8
INGRESOS CORRIENTES	376.1		453.3		541.3		767.6		1131.5	
Ingresos Tributarios	139.7		206.5		267.5		425.1		387.3	
Ingresos no Tributarios	29.6		71.7		89.3		114.2		122.4	
Ingresos por Transf. Corrientes	2.8		1.4		4.4		-		-	
Otros Ingresos Corrientes	4.7		-		1.1		0.5		9.8	
Otros Ingresos para el financiamiento de Programas de Funcionamiento										
INGRESOS DE CAPITAL	209.0	27.1	235.8	24.4	565.9	38.5	638.4	32.8	471.1	22.2
Venta de Activos y Compensaciones por pérdidas y daños	7.1		5.3		5.1		18.6		13.7	
Reembolsos de préstamos Concedidos	29.6		17.9		64.3		59.9		46.9	
Préstamos directos obtenidos	119.0		139.6		338.4		399.8		45.0	
Créditos en valores públicos	53.0		73.0		147.0		160.0		-	
Transf. de capital recibido	0.3		-		-		-		22.0	
Otros Ingresos de Capital	-		-		11.1		0.1		-	
TOTAL Ingresos Corrientes más Ingresos de Capital	771.9	100.0	968.7	100.0	1469.5	100.0	1945.8	100.0	2122.1	100.0

FUENTE: Apéndice Estadístico del Presupuesto General y Presupuestos Especiales 1973-1977
 Dirección General del Presupuesto. Ministerio de Hacienda - El Salvador.