

**UNIVERSIDAD DE PANAMÁ
VICERRECTORÍA DE INVESTIGACIÓN Y POST-GRADO
FACULTAD DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
MAESTRÍA EN GERENCIA PÚBLICA**

EL PRESUPUESTO COMO INSTRUMENTO DE GERENCIA PÚBLICA

ANDRÉS HUMBERTO SÁNCHEZ ALTAMIRANDA

Cédula 8-239-2694

**PANAMÁ
Abril de 2002**

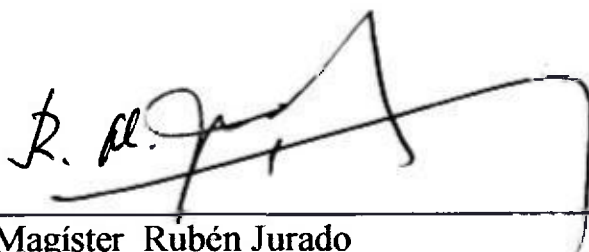
TH

25 JUN 2002

ok. del autor

APROBACIÓN

Consejero



Magíster Rubén Jurado
Catedrático

6032

DEDICATORIA

A mi hijo, **ROBERTO ANDRÉS**, quien a pesar de sus cortos cinco años de edad, ha sido fuente de inspiración en el cumplimiento de todas las tareas asignadas.

A mis padres **ANDRÉS Y ZOILA**, por su apoyo moral y sabios consejos en la culminación de este trabajo.

INDICE GENERAL

	Páginas
Aprobación	ii
Dedicatoria	iii
Índice	iv
Lista de Tablas e Ilustraciones	vi
Resumen Ejecutivo	1
Prefacio	5
 CAPÍTULOS	
I. CONSIDERACIONES GENERALES	9
Conceptos y Definiciones	9
Presupuesto	9
Instrumento de Decisión	10
Gerencia Pública	10
Aspectos Históricos y Legales	18
II. LA PLANIFICACIÓN NACIONAL Y EL PRESUPUESTO DEL ESTADO	20
La Necesidad de un Sistema de Planificación Nacional	26
La Determinación de Estrategias	26
La Formulación de Planes y sus Plazos	35
La Programación de Corto Plazo y el Presupuesto	45
Análisis de los Instrumentos de un Plan a Corto Plazo	49
III. LA FORMULACIÓN PRESUPUESTARIA Y SU PRODUCTO	70
Competencia para su Realización	71
La Programación Macroeconómica	73
La Programación Microeconómica	78
Resultados de la Programación	87
En el Nivel Macroeconómico o del Estado	87
En el Nivel Microeconómico o Institucional	88
La Aprobación Legal del Presupuesto	89
IV. LA EJECUCIÓN Y EL CONTROL DEL PRESUPUESTO	90
En el Aspecto Financiero	94

En el Aspecto Físico	96
En el Aspecto Legal	97
V. LA EVALUACIÓN DEL PRESUPUESTO ATENDIENDO A DIFERENTES CRITERIOS	99
Importancia de la Evaluación	100
La Evaluación Financiera	102
La Evaluación Física	103
VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	106
BIBLIOGRAFIA	116

LISTA DE TABLAS	Páginas
1. Realidades de la Economía Panameña. Años 1960-2000	23
2. Movimientos en la Zona Libre de Colón. Enero-Septiembre 2001	24
3. Población Ocupada de 15 ó más años de edad en la República, según ocupación. Años 1999 - 2000	32
4. Población económicamente activa de 15 o más años de edad en la República, según ocupación. Años 1999 - 2000.	33
 LISTA DE ILUSTRACIONES	
1. Composición del Crédito por sectores económicos del Sistema Bancario Nacional. Septiembre 2001	25
2. Flujograma General del Proceso Presupuestario de la República de Panamá y su interrelación	72
3. Ciclo del Presupuesto	86

RESUMEN EJECUTIVO

La tesis presentada que hemos denominado “El Presupuesto como instrumento de Gerencia Pública”, representa en lo personal y académico el más importante aporte que hemos podido realizar a la Facultad de Administración Pública y por ende a la misma sociedad panameña en términos académicos sobre un tema de permanente actualidad y que cada día se comprende menos.

El trabajo pretende exponer una especie de manual en materia presupuestaria para el Gerente Moderno. En consecuencia no nos hemos limitado sólo a señalar la competencia del presupuesto dentro de la Gerencia Pública, sino que se han interrelacionado nuestras experiencias en el campo profesional con las enseñanzas obtenidas de la lectura de los grandes clásicos y lo estudiado en el aula de clases durante el desarrollo del presente post-grado.

Compuesto por seis (6) capítulos, el trabajo inicia haciendo unas breves Consideraciones Generales que le dan al lector un repaso de conceptos y definiciones sobre la materia que nos ocupa, en nuestro caso, el Presupuesto y la Gerencia Pública; se observan además algunos aspectos históricos y legales de la administración pública panameña.

El segundo capítulo contiene una gama de aportes significativos resaltando la necesidad de contar con un Sistema de Planificación Nacional que le de coherencia al proceso administrativo. Allí se exponen de manera científica y ordenada los mecanismos necesarios a fin de lograr los objetivos deseados sobre una base estratégica y conforme a la formulación de planes, previamente concebidos, necesarios para una buena gestión administrativa.

Los capítulos III, IV y V se dedican al análisis de las fases del proceso presupuestario, tanto a nivel macro como micro, con los detalles respectivos en cada

fase a los efectos de señalar la competencia, su realización y poder obtener los resultados que debe disponer el gerente moderno.

Las Conclusiones y Recomendaciones se recogen en el VI capítulo, y es allí donde de la mano de nuestra experiencia profesional y lo estudiado en el aula de clases, realizamos nuestros principales aportes, los cuales están relacionados principalmente con los capítulos IV y V, y que se refieren a las fases de Ejecución, Control y Evaluación del presupuesto público.

Queremos resaltar en este resumen, que dada la escasa bibliografía existente en la materia que nos compete, tuve la necesidad de exponer en forma práctica y razonable algunos de los puntos desarrollados en este trabajo tomando siempre en consideración los principios y elementos básicos del comportamiento presupuestario del estado panameño y la experiencia como analista presupuestario en el sector público panameño.

EXECUTIVE SUMMARY

The presented Postgraduate work named “The Budget as an Instrument of public Administration” represents, in personal as well as academic aspects, the most important contribution that we have been able to make to the Faculty of Public Administration, School of Public Administration, and therefore, to the Panamanian society in academic terms over a subject of permanent topicality and scarcely understood each day.

This work intends to present a kind of manual in terms of budgetary matters for the Modern Manager. In consequence, we have not only been limited to point out the scope of the budget in Public Administration, but also our own experience in the professional field has been interrelated with the education derived by readings of classical works and by the studies in classrooms during the development of the present Postgraduate work.

The work has six (6) chapters, and begins making brief General Considerations which give the reader a glance on the concepts and definitions of the subject matter, that is, The Budget in Public Administration; there are also some historical and legal aspects on the Panamanian Public Administration.

The second chapter consists of a scope of significant contributions that enhance the need to have a National Planning System to give coherence to the administrative process. In a scientific and orderly manner the necessary mechanisms are stated in order to obtain the desired objectives on a strategic basis and according to the formulation of plans, conceived previously, and necessary for a good administration.

The chapters III, IV and V contain the analysis of the phases of a budgetary process, in macro as well as in micro levels, with the corresponding details in each

phase so as to point out the competence, its realization and so that it can obtain the results that the modern administrator should have.

The conclusions and recommendations are gathered in Chapter VI in which by the hand of our own professional experience as well as our own studies in the classroom, we made our principal contributions, mainly related to Chapters IV and V, and that refer to the Execution, Control and Evaluation Phases of a Public Budget.

We want to point out in this summary that due to the scarcity of existing bibliography on the subject matter, it has been necessary to state in a practical and reasonable manner some of the points developed in this work taking always into consideration the basic principles and elements of the budgetary analyst in the Panamanian State and the experience as a budgetary analyst in the Panamanian public sector.

PREFACIO

Es evidente que la literatura sobre el presupuesto y la ejecución de sus fases es escasa en nuestro medio, sobre todo de autores nacionales. Es por ello que a la hora de presentar trabajos sobre dichos conceptos tenemos que recurrir a bibliografías de especialistas de otros países, tal como lo reconocemos en este trabajo.

Pues Bien, nuestra labor profesional en la administración pública nos ha permitido conocer en forma práctica los quehaceres relativos a la administración de los recursos financieros del Estado. Tuvimos la oportunidad de laborar administrativamente en el área de presupuesto de una entidad financiera de desarrollo por más de nueve(9) años, posición esta que nos dio la oportunidad de conocer directamente los aspectos conceptuales esbozados en este trabajo dentro de un ente con escasos recursos financieros. Posteriormente, pudimos realizar labores de tipo operacional en un banco estatal de licencia general, lo que en definitiva nos ha dado una mayor perspectiva y visión de lo que realmente sucede a nivel estructural dentro de la administración pública panameña, en cuanto al área de presupuesto.

Es así como este trabajo expone de manera simple y pragmática todos los elementos que de una u otra forma le servirán al lector para una orientación más cónsona a las realidades que se tejen en las entidades estatales, las cuales algunas veces cuentan con vastos recursos financieros y otras a las que se les hace difícil implementar mecanismos que coadyuven a contribuir de manera eficiente en la administración pública panameña por contar con limitados recursos financieros.

Siendo así las cosas, hemos entendido al Presupuesto como un instrumento del proceso decisorio y que siguiendo sus principios, le permite al administrador la “mejor “ distribución de los recursos puestos a su disposición para el beneficio de una empresa, una comunidad o el Estado.

Este entendimiento lo hemos reforzado a través de la experiencia profesional antes descrita y por las referencias de verdaderos especialistas en el tema, en el aula de clases de los estudios de postgrado.

Es por ello que nos causa honda preocupación que nuestros dirigentes nacionales y locales no le reconozcan el valor y la importancia que el presupuesto se merece en la gestión administrativa. Esta situación es evidente cuando el economista lo visualiza como un instrumento de proyección; el político como un medio de dar respuestas a corto plazo y el sociólogo como un indicador de la distribución de la riqueza.

Convencidos de que el presupuesto es un instrumento de gerencia sin distinguir que sea un economista, un político o un sociólogo el gerente público; hemos preparado este estudio que pretende señalar los pasos y procedimientos para formular, ejecutar, controlar y evaluar el Presupuesto, tanto para una institución como para el Estado.

El trabajo lo hemos preparado para la consideración de la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Panamá como un requisito para obtener el grado de “Magister en Gerencia Pública” y se ha titulado “El Presupuesto como Instrumento de Gerencia Pública”.

El mismo se compone de (6) seis capítulos de texto e incluye las conclusiones, recomendaciones, así como tablas e ilustraciones sobre la temática aplicada al diseño del trabajo que mostrará al lector toda una gama de informaciones que facilitarán su comprensión.

En el Primer Capítulo abordamos las Consideraciones Generales. En él se definen conceptos; se analiza la Importancia del Presupuesto y hace una breve reseña histórica y legal de lo que ha sido el Presupuesto en la administración pública panameña.

En el Segundo Capítulo constituye el mayor esfuerzo investigativo y bibliográfico del estudio. En él se exponen de manera científica y se resalta la necesidad de contar con un Sistema de Planificación Nacional, sobre la base de una determinación de Estrategias y de una correcta Formulación de Planes. Adicionalmente se analiza los instrumentos necesarios en la implementación de un plan de Corto Plazo, resaltando al presupuesto como uno de estos instrumentos.

El Tercer Capítulo muestra las diversas variables existentes en torno a la competencia de quién formula presupuestariamente el Presupuesto del Estado observando luego el resultado de dicha programación a nivel Macro y Micro.

Los Capítulos Cuarto y Quinto describen la funcionalidad de las Fases de ejecución, control y evaluación del Presupuesto. Se observan y analizan los diferentes pormenores de estos procedimientos desde el punto de vista financiero, físico y legal de la administración presupuestaria panameña, resaltando la necesidad de un sistema de evaluación presupuestaria.

Las Conclusiones y Recomendaciones Finales de este trabajo están insertadas en el sexto capítulo y representan nuestro aporte a la sociedad, luego de haber apreciado en forma objetiva el comportamiento administrativo y presupuestario del Estado, interrelacionando dichos elementos con la Gerencia Pública en Panamá.

Es nuestro interés que el estudio sirva de base y motivación para que otros profesionales puedan emprender investigaciones de esta índole para el beneficio de la gerencia pública del Estado panameño.

CAPITULO I

CONSIDERACIONES GENERALES

El presente capítulo pretende señalar el marco teórico del tema, por lo que su contenido está dedicado a la definición de los principales conceptos utilizados en el texto; hace énfasis en la importancia del presupuesto y señala el contexto histórico y legal del tema objeto de investigación.

A.- CONCEPTOS Y DEFINICIONES

La definición de conceptos y la aclaración de los aspectos de mayor utilización en el presente trabajo, formara parte esencial del conocimiento que se quiere resaltar sobre el tema. El primer concepto es el de:

1. - Presupuesto

Han sido diversas las definiciones encontradas por nosotros a lo largo de nuestros estudios de la Administración Pública y por ende del Presupuesto Público.

Algunos teóricos han coincidido en definir el Presupuesto Público como “el instrumento que limita la acción del Estado a través de la ejecución de planes, programas y proyectos, la asignación de recursos y la coordinación de actividades del sector público”¹; Sin embargo, resulta más expresivo como “el instrumento de acción del Estado para la ejecución de planes, programas y

¹ Pérez Cajiao, Hugo; *Tratado de Administración Pública*. Universidad Central del Ecuador, 1a Edición, Quito, 1992 pág 114

proyectos de acuerdo a las inversiones, ingresos y egresos del sector público que incluye a las entidades autónomas, semiautónomas y empresas estatales”.²

2.- Instrumento de Decisión

Se puede señalar que todo dato que le permita al administrador público, cumplir su responsabilidad primordial cuando escoge entre diversas alternativas para hacer viable un conjunto de acciones hacia el logro de objetivos previamente establecidos. Es decir, el logro de los objetivos con la eficacia y eficiencia deseable.

3.- Gerencia Pública

Contrario a lo indicado en la definición de presupuesto, en torno a la gama de definiciones encontradas, el término “Gerencia Pública” se nos hizo más complicado definirlo conceptualmente, siendo que no existe una prolija bibliografía referente a esta materia especializada.

Sin embargo, antes de definir plenamente la “Gerencia Pública”, observamos su concepción nueva e innovadora lo que hace de ella diferentes interpretaciones equívocas que entre otras cosas la muestra en algunas ocasiones como un conocimiento de la excelencia en cuanto a la administración pública, todo ello con el fin de diferenciar los niveles de eficiencia supuestamente encontrados en las empresas privadas, más no así, en la empresa pública.

² Martner, Gonzalo; *Planificación y Presupuesto por Programas*, 6ª Edición, México, 1994. pág.96

En la obra “Hacia una Gerencia Pública Notas para un Debate”, Carlos Rodríguez Peñaherrera nos da una definición que la consideramos, la más acertada para efectos del presente trabajo, y la cual indica que “la Gerencia Pública considera la necesidad de privilegiar la administración de ciertas áreas estratégicas y vitales de responsabilidad del Estado y se expresa en un conjunto de conocimientos especializados y comportamientos definidos para constituirse un mecanismo de políticas públicas, ligado a los grandes objetivos nacionales buscando resaltar el papel del Estado en su capacidad para gestionar en el marco de la coherencia y compatibilidad que debe existir entre lo eficaz y lo eficiente”.³

Al considerar lo expuesto por Peñaherrera, es importante distinguir la gerencia desde las siguientes vertientes:

- a.- Gerencia General, dedicada a la administración del Estado, lo que equivaldría a Presidente de la República, Primer Ministro o Jefe de Gobierno como se designan en los Estados Modernos.
- b.- Ministros o Gerentes de ministerios o instituciones que son los jefes de las instituciones que forman los órganos de gobierno.
- c.- Directores o Gerentes de Operaciones en las instituciones Públicas.
- d.- Jefes o Directores de Departamentos en las organizaciones administrativas de las instituciones públicas.
- e.- Jefes de Sección o de Unidades Administrativas en las dependencias públicas.

³ **Rodríguez Peñaherrera, Carlos:** *Hacia una Gerencia Pública Notas para un Debate.* Universidad Central de Ecuador. 1ª Edición, Quito 1995. pág. 74

Este desglose que se ha hecho de la manera más rápida, siguió los lineamientos que señala Peñaherrera de privilegiar la administración de ciertas áreas estratégicas y vitales del Estado.

Todo lo anteriormente señalado es considerado de extraordinaria importancia en cuanto a la identificación real de los conceptos con el objeto de que el lector pueda identificar todos los principios y normas que encierra esta investigación.

B.- Importancia del Presupuesto

El Presupuesto es una herramienta de toma de decisión ya que viene a ofrecer la satisfacción de las necesidades colectivas. En atención a lo manifestado debemos indicar los niveles de importancia que se deben observar en éste acápite.

Consideramos que son tres(3) los niveles que debemos observar para identificar la importancia del Presupuesto.

1.- En el Nivel Político

El estudio de la Administración Pública no puede de ninguna manera, estar separado del sistema político en el cual se interrelaciona. Es por ello que el análisis de los fenómenos políticos que acompañan la función de la administración pública en nuestro medio es sumamente importante.

El Estado, por su naturaleza propia, representa la organización del poder político en una comunidad nacional mediante instituciones, objetivos de derecho que se mantienen por medio de una dirección político – administrativo. Es la

forma de vida social más avanzada políticamente organizada; sus elementos son poder, orden jurídico, población y territorio.

El Estado también asegura su propia subsistencia y realiza funciones limitadas para asegurar la libertad individual y la propiedad privada. Sus funciones se enmarcan en lo político y el orden interno, defensa, relaciones exteriores, justicia y en el ordenamiento de la administración pública.

Sobre este último aspecto el mismo surge como decisión política y por iniciativa propia de quien dirige el Estado en forma circunstancial.

Por otra parte, a la política se le puede definir en forma científica representa el estudio de la organización y del gobierno de las comunidades humanas, promover el conocimiento sistemático del poder y su institucionalización en el Estado; es una actividad que se expresa en relaciones de poder, de mando y de obediencia que puede considerarse desde tres puntos de vista:

- lucha
- acción de gobernar
- empresa común de gobernantes y gobernadas

En sentido específico, se relaciona con el poder de dominación de la comunidad, el poder estatal con capacidad para imponer sus decisiones o poder político.

En ese sentido se analiza y se identifica con lo útil y hábil, y últimamente como una actividad inútil, despreciable de “juega vivo”.

El poder es la esencia de la política, y es por ello que sus acciones se pueden concebir con cierto antagonismo y lucha o como equilibrio, paz y armonía.

En nuestro país, a partir de la apertura democrática, en 1989, la política ha ejercido su rol dentro de la administración pública. Las experiencias hasta ahora no han sido del todo halagadoras, y es así como en los gobiernos de Endara-Arias y Ford (1989-1994), Pérez Balladares, Duque y Virzi (1994-1999) y Moscoso-Vallarino y Bazán (1999 hasta nuestra fecha) se han visto envueltos en escándalos, acusaciones y delitos en contra de la fe pública depositada a ellos en comicios generales de los cuales obtuvieron sus diferentes cuotas de poder.

2.- En el Marco Institucional

Las instituciones públicas son creadas para cumplir finalidades o visiones. Para lograr esas finalidades o visiones, es necesario contar con recursos, los cuales se administran a través del Presupuesto institucional y las instituciones se desarrollan y cumplen sus objetivos en la medida en que se les dé el presupuesto que exige su organización. De allí la importancia que se le debe atribuir al presupuesto institucional. Pero esa importancia no se puede mirar desde afuera si por dentro no existe. En otras palabras, si el Gerente o Director de una institución no le da la importancia a su labor y justifica la necesidad de contar con recursos, no tendrá el reconocimiento de parte de la Gerencia General facultada para la distribución de esos recursos.

La importancia de una institución se debe mirar por sus resultados y el beneficio que los mismos tengan en la comunidad que representa la institución.

3. Como Instrumento de Política

Como sabemos, las políticas públicas son el conjunto de normas, direcciones, acciones y “reglas de juego” adoptados por un Gobierno para estimular y orientar las actividades de los asociados hacia el logro de metas nacionales.

El Gobierno las define con base a sus compromisos con el electorado que lo eligió y resultan ser más estables, efectivas y prudentes cuando se consultan ampliamente con todos los sectores. Un mayor consenso sobre los objetivos y metas nacionales facilita la definición y adopción de las políticas públicas correspondientes, porque la información, la lógica y la tecnología permiten relacionar metas con medios e instrumentos. Los beneficios y costos de cada política pública son factibles de ser medidos con técnicas económicas, sociales e institucionales. Los resultados a corto y mediano plazo son la base para mantenerlas o modificarlas.

La definición de políticas públicas es responsabilidad de políticos elegidos para la función pública y nombrados en altos cargos gubernamentales para hacer “políticas públicas”.

La esencia de la gobernabilidad es propiciar la definición de políticas públicas en consulta con los diferentes sectores de la vida nacional y orquestar la capacidad política para adoptarlas y ponerlas en práctica. El liderazgo político y de Estado más efectivo es aquel que define una agenda nacional que goce de respaldo público y la convierte en el foco de la atención pública para orquestar su realización mediante la definición y adopción de las políticas públicas pertinentes.

Entre las políticas públicas más sobresalientes están las económicas, sociales, institucionales, de seguridad nacional y ciudadana y de relaciones internacionales.

Uno de los principales instrumentos de política pública, sobre todo en Panamá, es el presupuesto nacional que financia servicios e inversiones pública. La ejecución del presupuesto es responsabilidad de la administración pública, compuesta por los organismos, entidades, sistemas y funcionarios y empleados públicos. La administración pública está llamada a prestar los servicios, contratar las inversiones y ejecutar las políticas que le corresponden con eficiencia, efectividad, honestidad, agilidad y sin discriminaciones.

El funcionario político tiene la responsabilidad de definir las políticas públicas mediante la gobernabilidad y de supervisar la ejecución del presupuesto; y muchas políticas públicas van directamente a la ciudadanía como normas, sin pasar por el presupuesto y la administración. Los países desarrollados son los que más se acercan al cumplimiento de esas funciones con efectividad y estabilidad. Toda la población sabe cómo debe funcionar el sistema y lo mide a través de información pública.

Los países “en vías de desarrollo” muestran con frecuencia una variedad de combinaciones donde se confunden “políticas públicas” con “poder político o partidista”; donde se mezcla la “administración pública” con “función política”; donde el administrador público hace políticas públicas a su entender, porque no están definidas o porque tiene su propia agenda; donde el político administra con sentido de “política partidista” y no de política pública y eficiencia administrativa.

Con frecuencia en “países en vías de desarrollo” el sector público es decididamente concentrador de funciones y se alimenta del clientelismo, tanto para nombrar en puestos públicos a copartidarios, con frecuencia sin idoneidad.

En América Latina las tradiciones concentradoras de poder y acción en la administración pública se establecieron desde la colonia española y han evolucionado sin sufrir menoscabo, con las introducciones del liberalismo modernista del siglo XIX y principios del XX, y con las tendencias más socializantes de mediados del siglo pasado. El paternalismo, el clientelismo, el caudillismo, “el gamonalismo” en Panamá, han dejado secuelas al crear dependencia en la población con su Gobierno y sus líderes políticos. Los políticos convencen a la población de que los necesitan para prodigarles los beneficios del Estado cuando son electos o están en función gubernamental. En vez de ser ciudadanos independientes que elegimos Gobiernos para cumplir metas nacionales que nos benefician a todos, buena parte del pueblo, de forma dependiente, se aglutina alrededor de un líder o de un grupo político para que este gobierne en función de retomar el favor con beneficios estatales, que van desde nombramientos hasta favores económicos, sociales e institucionales. Fácilmente se confunden y se mezclan desordenadamente la función política partidista, la definición de políticas públicas y la administración pública en formas que no pueden producir el resultado esperado.

En Panamá estamos en una etapa intermedia. Hay mucho movimiento hacia el esquema de un país moderno que define políticas públicas con base a objetivos claros y uso profesional de los instrumentos de acción. Pero hay una “resaca” grande y significativa del clientelismo político que lo mezcla y lo confunde todo, en la usanza más primitiva, usando el poder y la administración

pública para producir beneficios a sus intereses políticos partidistas y gremiales, creando un elevado costo a la gran mayoría de los ciudadanos y al desarrollo integral de la Nación/Estado.

La administración pública se necesita para administrar eficientemente los servicios e inversiones públicas. Necesita ser honesta, profesional, estable, de carrera y neutral, como lo es en todos los países desarrollados. Debe ejecutar y no hacer políticas públicas; debe informar fehacientemente a los que hacen políticas públicas para que lo hagan mejor. Los políticos necesitan hacer las políticas públicas con el apoyo de sus partidos, en consulta con gremios y con la sociedad civil, consensuado al máximo posible, cumpliendo una agenda nacional de desarrollo, educando e informando, consultando y escuchando a una ciudadanía independiente que defiende sus intereses propios pero que los sabe ubicar dentro del interés nacional; una ciudadanía que no depende del favor político para su supervivencia. A ellos les toca la difícil, a veces ingrata, pero loable y necesaria tarea de propiciar la gobernabilidad con objetivos y metas claras para modernizar a la Nación y abrir oportunidades para todos, que son reflejados en los presupuestos del Estado, institucionales y de las unidades administrativas menores.

C.- Aspectos Históricos y Legales

En la administración pública panameña no es difícil determinar la existencia del presupuesto a través de la historia. La información estadística disponible comprueba que Panamá tuvo su primer presupuesto al iniciarse la fundación del Estado, en el año 1904.

Este hecho parece indicar el reconocimiento, por parte de la Gerencia del Estado, sobre la importancia de este instrumento desde el inicio de la República como Estado soberano.

No obstante, es necesario aclarar que las evidencias sólo demuestran la preocupación a nivel de la formulación del presupuesto y no así por las demás etapas del proceso, hecho que se puede atribuir a la falta de funcionarios con la preparación académica en el campo de la administración pública como existen en la actualidad y de los instrumentos legales que garantizan la normatividad del proceso.

El aspecto normativo del proceso presupuestario se puso en marcha a partir de la vigencia de la Constitución Política de 1946 y en la Ley 8 de 1956 que aprobó el Código Fiscal de la República. Estas normas fueron recogidas por la Constitución vigente (1972) y las leyes posteriores, entre las cuales se destacan la Ley 28 de 1973, orgánica del MIPPE hasta llegar a la Ley 97 de 1998 que crea el Ministerio de Economía y Finanzas.

Conviene agregar que anualmente, al aprobarse el presupuesto de cada año, se incluyen en él las normas generales de Administración Presupuestaria que es el instrumento legal que señala los procedimientos para la ejecución, el control, la evaluación y el cierre del presupuesto de cada año.

CAPITULO II

LA PLANIFICACIÓN NACIONAL Y EL PRESUPUESTO DEL ESTADO

La función pública es permanente como lo es la actividad privada que realizan los ciudadanos y entidades legales. Los gobiernos la ejercen temporalmente dentro del marco constitucional que define la democracia representativa.

Como sabemos, en la definición de democracia representativa está la alternabilidad en el ejercicio del poder público como resultado de elecciones que definen el mandato del pueblo soberano. También sabemos que para desarrollar una democracia moderna no bastan elecciones periódicas. Es igualmente importante la consulta permanente con los gobernados, la participación ciudadana en la definición de políticas públicas, la rendición de cuentas por los gobiernos y la transparencia de las acciones públicas.

La alternabilidad posible en la función pública tiene propósitos claros y necesarios. Someter a los gobiernos a la aprobación pública evaluando su gestión, tomar en cuenta cambios en las realidades y circunstancias, educarnos sobre las opciones que tenemos para resolver problemas nacionales, redefinir rumbos nacionales de acuerdo a las necesidades y propósitos de las mayorías, respetando los derechos de las minorías.

Por definición y experiencia, las democracias más estables son evolutivas, permiten cambios y transformaciones dentro de marcos de referencia bien establecidos, como la Constitución, las leyes, los reglamentos, las administraciones y muchas políticas públicas.

En las democracias más avanzadas y estables incluso las políticas públicas dedicadas a la economía, los asuntos sociales, la seguridad, los derechos humanos, el medio ambiente, etc. fluctúan poco. Estas democracias se definen alrededor del “centro” político y los cambios políticos introducidos por la alternabilidad en el ejercicio del poder público giran poco hacia “la izquierda” o a la “derecha” del espectro político. Esa evolución hecha con estabilidad y predictibilidad brinda confianza a los entes privados que por ello desarrollan sus actividades con el mayor dinamismo, confianza y eficiencia. Estas características las hacen efectivas, porque es evidente que la mayor parte de la actividad de una nación está en sus ciudadanos, en su pueblo y no en los gobiernos. Sólo en momentos de grandes crisis nacionales se producen mandatos para cambios drásticos en orientación nacional y en las políticas públicas.

Es bien conocido que en democracias menos desarrolladas, prisioneras de amplios espectros ideológicos, la alternabilidad ha sido causa de grandes fluctuaciones en políticas públicas y aún en sistemas económicos. Chile, a pesar de haber sido una de las democracias más evolucionadas de América Latina, durante las décadas 60 y 70 cambió de un gobierno de derecha (Alesandri), a uno demócrata cristiano (Frei), a uno socialista (Allende) y de allí una dictadura militar. De una economía de mercado a una socialista en 12 años y vuelta a una de mercado. Después de tan alto costo, debidamente reconocido, ahora tiene más continuidad en su política económica y social basada en un amplio consenso.

En países más pequeños y menos desarrollados como el nuestro, la alternabilidad con frecuencia se convierte en cambios de personas, de empleados públicos, en discontinuidad de programas y políticas, en cambios de oportunidades para ciertos grupos que ofrecen los contactos personales con los nuevos gobernantes.

Sin embargo, el desarrollo del país requiere continuidad de muchas políticas públicas y de programas de Gobierno por su propia naturaleza: el crecimiento económico, el desarrollo social y humano, la integración nacional, el fortalecimiento institucional, la motivación cultural para el desarrollo, no se logran en cinco años ni en dos administraciones, se logran en una generación, se miden en décadas y se dinamizan dentro de una orientación nacional que motive a las mayorías a participar a través de un amplio consenso.

Para lograr un desarrollo dinámico y sostenido, dentro de las condiciones inherentes a la función pública de continuidad y alternabilidad, se requiere un amplio consenso nacional sobre objetivos y políticas públicas fundamentales que encaucen la acción política partidista dentro de un marco de continuidad suficiente.

El interés nacional que cubre como un paraguas el interés individual de cada uno de nosotros, nos obliga a reconocer el desarrollo integral dinámico como un tema de Estado que requiere sustento en los aspectos técnicos del desarrollo y en el acuerdo político de los partidos políticos y de la sociedad civil.

No hay desarrollo integral, sin crecimiento económico de más de 5% anual basado en exportaciones, inversiones y productividad; sin desarrollo social y humano basado en capacitación, oportunidades, empleo y participación; sin integración nacional, basado en la incorporación de los Panamás, el moderno, el interior y el de frontera; sin fortalecimiento institucional, basado en normas de actividad transparentes y eficientes, administración pública transparente y estable y reglas éticas de convivencia que respeten la igualdad, libertad y solidaridad; y sin un ambiente cultural que motive la superación y respete la diversidad. La tabla que aparece a continuación hace referencia a nuestras realidades económicas actuales.

Tabla N° 1
REALIDADES DE LA ECONOMÍA PANAMEÑA

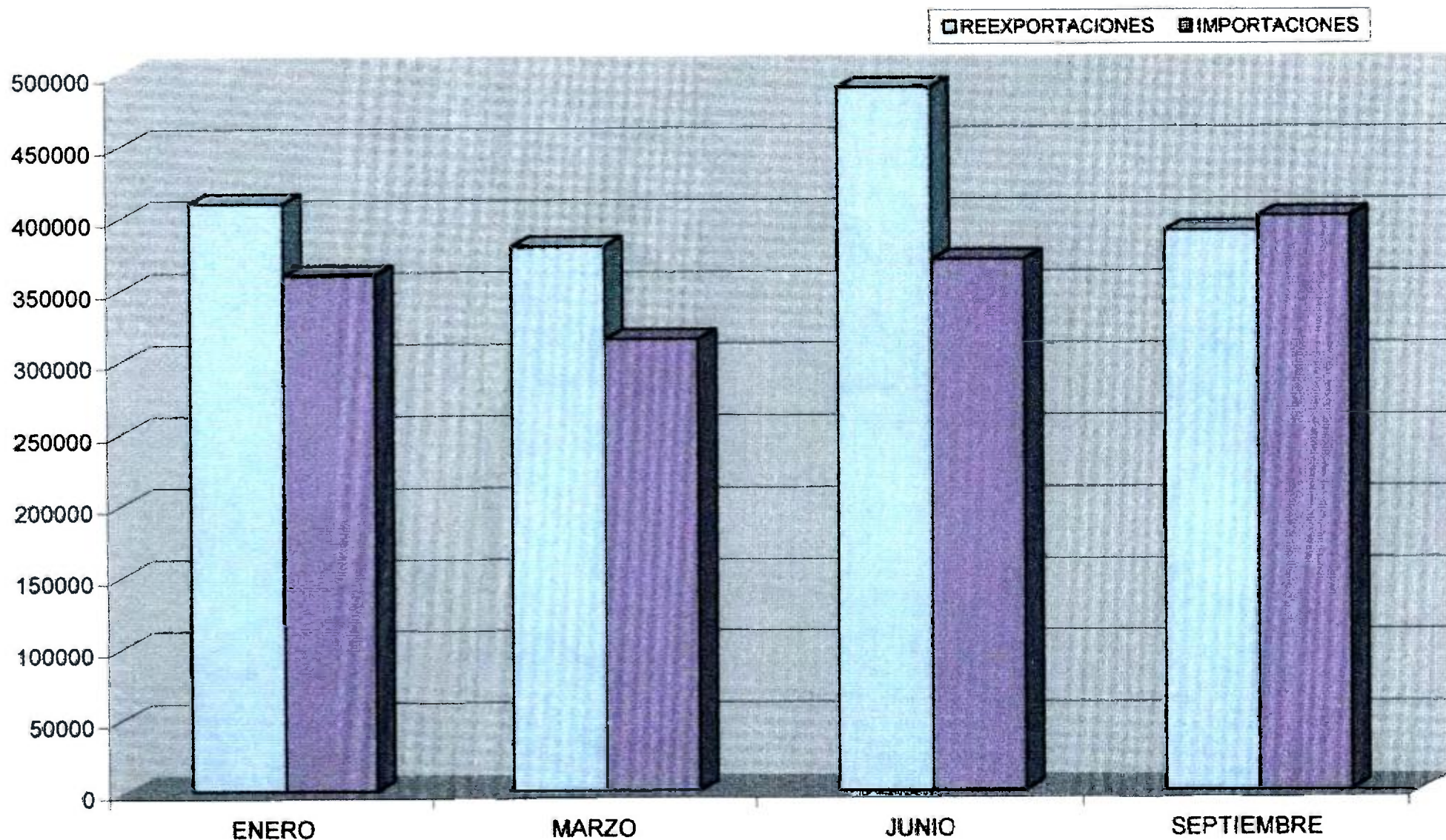
AÑO	CRECIMIENTO DEL PIB	AUMENTO DE EXPORTACIONES	DESEMPLEO
90-2000	4.30%	5.00%	13.00%
80-90	0.50%	0.80%	10.00%
70-80	4.50%	6.00%	9.50%
60-70	8.00%	13.00%	7.20%

Fuente: Foro Capital Financiero

Por lo anteriormente expuesto, consideramos que hay cabida para un grado de consenso nacional que propicie resultados inmediatos y el logro de metas de mediano plazo. Para construir ese consenso es indispensable que diferentes sectores y grupos de la sociedad tomen conciencia de que el logro del objetivo nacional los beneficia en sus intereses particulares; de que la contribución de cada sector es indispensable para alcanzar el objetivo nacional y de que el cumplimiento de las reglas y normas inherentes al proceso les dará a cada uno, mayores beneficios que costos.

Ejemplos concretos en Panamá han sido el desarrollo de la Zona Libre y del Centro Bancario Internacional, más recientemente de los puertos de contenedores y ahora del Canal. Cada una de estas actividades han requerido lustros para su consolidación y han sido exitosos por la continuidad. Las ilustraciones que aparecen a continuación hacen notar en cifras el movimiento de Reexportaciones e Importaciones de la Zona Libre de Colón entre Enero y Septiembre 2001 y la composición del crédito por sectores económicos del Sistema Bancario Nacional, a Septiembre 2001.

Tabla N°2
MOVIMIENTO EN ZONA LIBRE DE COLON
Septiembre de 2001
(en miles)

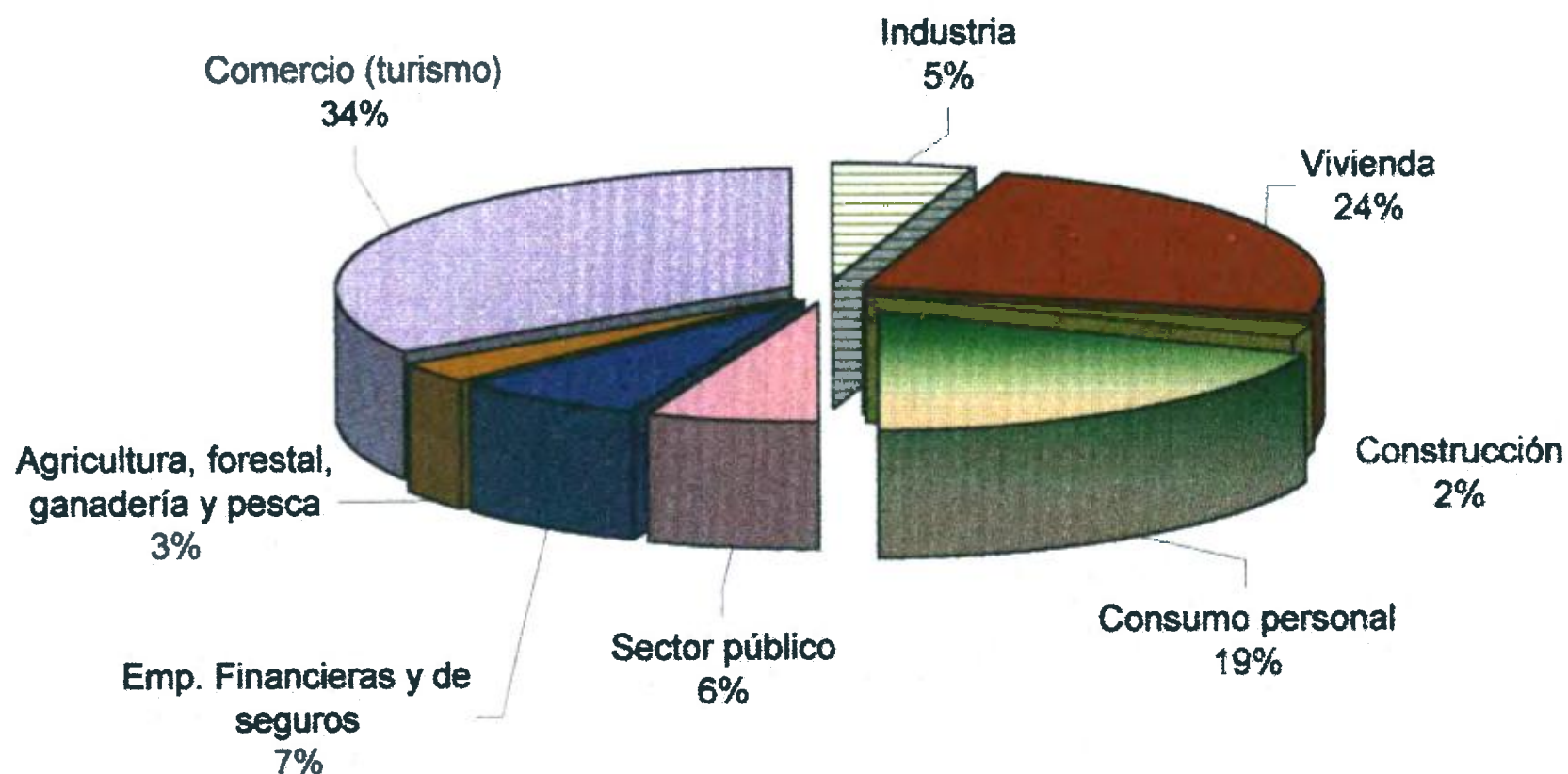


Fuente: Foro Capital Financiero. Octubre de 2001.

ILUSTRACION N° 1

COMPOSICIÓN DEL CRÉDITO POR SECTORES ECONÓMICOS DEL SISTEMA BANCARIO NACIONAL

Septiembre de 2001



Fuente: Superintendencia de Bancos. Septiembre 2001

En política económica, América Latina ha estado durante 12 años haciendo cambios históricos, después de 40 años de tener otra orientación que demostró sus limitaciones y terminó en crisis en los 80 que nos obligó a un cambio. Los países que ahora están logrando mejor resultado de crecimiento y desarrollo social son aquellos que han hecho los cambios y sostienen sus nuevas políticas aún a través de la alternabilidad de gobiernos, porque las nuevas políticas tienen consenso.

En Panamá los gerentes deben aprender de esas lecciones propias y ajenas si es que de verdad quieren desarrollar más rápidamente, lo que equivale a adoptar las políticas adecuadas y mantenerlas en el tiempo.

A. La Necesidad de un Sistema de Planificación Nacional

Por todo lo expuesto, es fácil comprender lo importante que es para los Estados contar con un Sistema de Planificación Nacional por lo que trataremos de hacer un análisis de los aspectos básicos del proceso planificador, enfatizando sobre los instrumentos de un plan de corto plazo conjugado con las diferentes razones presupuestarias que lo componen.

Cuando hablamos de un proceso de planificación es necesario disponer de los siguientes aspectos: una estrategia; los planes, concebidos como de largo plazo, mediano plazo y de corto plazo.

1.- La Determinación de Estrategias.

La estrategia es uno de los aspectos de mayor importancia en el proceso. Puede entenderse “como la definición de políticas generales o camino a seguir para lograr lo deseado para el país en su globalidad en el futuro, habiendo considerado los principales variables que posibiliten el alcance de lo propuesto”.¹

¹ Drucker, Peter; *Su Visión sobre la Administración: la Organización basada en la Información; la Economía; la Sociedad.* Grupo Editorial Norma. Panamá, 1998. pág. 119

Implica un análisis integral que permita definir los objetivos y su posterior implementación en un plan definido y apto para su ejecución.

Repasando lo escrito por los clásicos podemos interpretar que una estrategia comprende tres elementos fundamentales que le imprimen categoría de primer orden entre los aspectos básicos del proceso de planificación.

- a) Definición clara de una imagen prospectiva de la estructura y funcionamiento de los sistemas socio-económico, político y cultural del Estado para un largo período.
- b) Determinación de acciones o proyectos estratégicos, atendiendo la viabilidad técnica económica y socio-política y cultural en las etapas del desarrollo esperado para el Estado.
- c) Enunciación de las políticas básicas para materializar las acciones o proyectos estratégicos.

Sobre la definición de la imagen prospectiva, la estrategia requiere la necesidad de una especificación de objetivos y metas que indiquen hacia dónde se quiere llegar en el tiempo y espacio y cuántas cosas concretas se deben hacer para llegar a la realidad perseguida y que constituye la imagen futura deseada para el país.

En cuanto a la determinación de acciones o proyectos estratégicos, lo fundamental es el planteamiento de las viabilidades tecno-económicas, socio-políticas y culturales, tratando de observar la coyuntura factible para llevar a cabo lo deseado, pudiendo establecer etapas a secuencia de lo que se quiere hacer. En otras palabras, se trata de especificar proyectos de cierta envergadura y por lo general inter-sectoriales capaces de producir cambios cualitativos y sustantivos y para los cuales se requieren el consumo de conocimientos tecnológicos, económicos, sociológicos, políticos y culturales que muchas veces trascienden

las fronteras del país y para los cuales es conveniente la búsqueda de la viabilidad y su aceptación.

En lo referente al último elemento, es decir la enunciación de las políticas básicas para el cumplimiento de las acciones o proyectos estratégicos, la estrategia implica una definición sobre las decisiones y acciones que deben cumplir los sectores públicos y privados a fin de lograr la realización de los referidos proyectos y por lo tanto, deben estar orientadas y especificadas a nivel de grupos sociales o de instituciones o empresas, es pues necesaria la participación general del país.

Es evidente que el planteamiento de una estrategia de desarrollo de un país, es competencia del gerente general político (gobernante), la cual, lógicamente reflejará la filosofía de gobierno que desea aplicar al mismo. Sin embargo, la planificación que está a su servicio debe estar compenetrada de su intención y ser conocedora de la realidad socio económica, política y cultural del país a fin de que se puedan definir claramente los objetivos; establecer las prioridades, superar los posibles obstáculos y vislumbrar nuevas formas de lograr el desarrollo deseado en la oportunidad debida. En consecuencia, una buena estrategia debe ser el resultado de la óptima combinación de los esfuerzos técnico-políticos que, con base en la verdadera situación presente, señale con claridad cual va a ser el futuro del país.

El político como representante del poder hegemónico será el facultado para proponer el qué hacer para llegar a donde se quiere, mientras que el planificador con una visión técnica de gerente de la gestión y conocedor de la realidad, será el capacitado para señalar el cómo hacer lo indicado por el gobernante. En otras palabras, la técnica se encargará de la formulación de las políticas con base en la intención del político, mientras que éste, como

representante del poder, las adoptará y los presentará a la sociedad, como el camino a seguir para alcanzar la imagen-objetivo del país en el futuro.

Con la anterior apreciación se acepta una interrelación directa entre el planificador o gerente técnico y el político o gerente superior o general, la cual se considera conveniente para el éxito de la planificación, por cuanto el político se siente involucrado en el trabajo técnico y cree y confía en la planificación y la labor del técnico será mucho más concreta y a tono con la realidad, porque podrá captar a fondo la intención verdadera del gobernante y podrá expresar en el plan lo que él realmente desea. Por lo tanto, el mejor planificador "será aquél que logra captar plenamente el objetivo del político y puede traducir los conceptos técnicos y complicados utilizados en la definición concreta de ese objetivo al lenguaje que entienda y aprecie el político gobernante."² Sin embargo, lo que se pretende no es que el planificador sea el que tome las decisiones, por que el único facultado, para ello es el político, sino que el planificador sea capaz de entender y concretizar el punto de vista del político y no tomar una actitud a veces demasiado tecnicista que dificulte el entendimiento y la comprensión mutua.

Es conveniente señalar que el planteamiento de una estrategia debe abarcar un plazo lo suficientemente largo y estar definida concretamente. Lo primero es indispensable para poder fijar claramente una meta factible de alcanzar y lo segundo, porque de su claridad y concreción, dependerá su posterior implantación en los planes que sean necesarios para llegar a la imagen futura deseada.

El desarrollo sostenible necesita crear un ambiente nacional lo suficientemente cohesivo y coherente para estimular una mayor calidad de vida y de oportunidades para cada individuo y para la comunidad en su conjunto,

² Jiménez Nieto, Juan; *Política y Administración*. Madrid, España. Editorial Tecnos 1989.pág.47

creando un "círculo virtuoso ascendente" a largo plazo. Así, cada país necesita surgir en un ambiente internacional de cooperación y vínculos convergentes.

En cada país, el desarrollo sostenible necesita crecimiento económico suficiente; un desarrollo social y humano dinámico; protección del medio ambiente; gobernabilidad democrática participativa y estable; instituciones estables, efectivas y transparentes, y un ambiente cultural que respete valores morales y espirituales, como también una cohesividad cultural que respete y aprecie las diversidades. Necesita paz dentro de los países y en la comunidad internacional, que se sustente en una mayor capacidad de negociar y reconciliar diferencias.

A nivel nacional, el desarrollo sostenible producto del crecimiento económico, del desarrollo humano y de la protección ambiental, necesita fundamentarse en estrategias nacionales y en políticas públicas que tengan consistencia interna como resultado de la aplicación prudente de los conocimientos y de la tecnología, y consenso político para poderlas mantener. La estrategia y políticas pudieran evolucionar en el tiempo como resultado de cambio políticos y de énfasis, lo cual es de esperarse en una sociedad democrática, pero el consenso sobre los objetivos fundamentales necesita ser lo suficientemente fuerte para lograr el desarrollo sostenible del tiempo.

América Latina y el Caribe han tenido logros en los aspectos del desarrollo integral desde la Cumbre de Río en 1992, pero no han alcanzado las metas deseadas, debido a insuficientes esfuerzos internos y un ambiente internacional fluctuante.

En cuanto al crecimiento económico, los resultados no fueron suficientes -- ni en cantidad ni en calidad- para mantener una alta generación de empleos,

aumento en recursos públicos y en el ingreso per cápita para aliviar la pobreza. Hubo logros significativos en estabilidad macroeconómica, exportaciones y comercio internacional y en los niveles de ahorro e inversiones nacionales; pero los cambios necesarios en políticas microeconómicas todavía están atrasados. La burocracia no es eficiente, la corrupción se mantiene elevada, el apoyo a microempresas es menor de lo requerido, el fortalecimiento institucional y la protección y extensión de los derechos de propiedad están pendientes, especialmente para los pequeños empresarios, y la inversión tanto en infraestructura social como física es insuficiente. Los factores económicos externos han sido desestabilizadores. Aunque el flujo de capitales tanto privado, como multilaterales aumentó, ha habido amplias fluctuaciones. Los niveles de deuda externa y su financiamiento mejoraron pero aún constituyen un gran peso. El comercio internacional ha mejorado pero las barreras no cuantitativas de países desarrollados disminuyen su potencial.

Problemas económicos en otras partes del mundo afectaron la confianza internacional en una América Latina que estaba haciendo mejoras sustanciales. El desarrollo humano y social y la reducción de la pobreza están lejos de llenar las metas del desarrollo sostenible. Existe la necesidad de aumentar los recursos para mejorar las necesidades humanas básicas, especialmente para la población menor de 20 años; para desarrollar infraestructura física para los pobres; para generar empleos y apoyar a las pequeñas empresas; para proveer viviendas más baratas y bien financiadas; para apoyar el desarrollo e incorporación de la mujer y proveer y dar oportunidades a grupos étnicos marginados. El uso efectivo y eficiente de los escasos recursos públicos en estos programas necesita mejorarse; los avances logrados en fortalecer la participación de los pobres en sus comunidades y en los gobiernos locales necesitan redoblar, y la igualdad de oportunidades y de participación de los pobres necesita ser más dinámica y sostenida. Ilustramos lo anteriormente expuesto mediante dos(2) tablas que

reflejan nuestra realidad ocupacional en cuanto a población y ocupación, de los años 1999 y 2000.

Tabla N° 3

POBLACIÓN OCUPADA DE 15 Ó MAS AÑOS DE EDAD EN LA REPÚBLICA, SEGÚN OCUPACIÓN

Ocupación	1,999	2,000	%
Profesionales, técnicos y afines	121,436	132,771	9.3
Gerentes, administradores y c. Directiva	60,462	60,891	0.7
Empleados de oficina y afines	100,608	100,393	-0.2
Vendedores y afines	113,691	109,560	-3.6
Agricultores, ganaderos, pescadores	163,204	156,280	-4.2
Conductores y afines	58,052	57,812	-0.4
Artisanos y operarios	153,828	140,524	-8.6
Obreros y jornaleros	28,464	28,445	-0.1
Trabajadores en servicios personales	161,450	155,348	-3.8
Trabajadores en áreas no identificadas	208	0	-100
Total	961,403	942,024	-2

Fuente: Contraloría General de la República

Tabla N° 4

POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA DE 15 Y MÁS AÑOS DE EDAD EN LA REPÚBLICA, SEGÚN GRANDES SECTORES Y CATEGORÍAS EN LA ACTIVIDAD ECONÓMICA

Categoría de la actividad	1,999	2,000	%
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	157,180	151,807	-3.4
Pesca	10,448	9,461	-9.4
Explotación de minas y canteras	936	742	-20.7
Industria manufacturera	94,002	86,174	-8.3
Suministro de electricidad, gas y agua	6,968	6,895	-1
Construcción	72,992	69,235	-5.1
Comercio al por mayor y menor	182,704	180,984	-0.9
Hoteles y restaurantes	39,481	32,748	-17.1
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	73,033	71,841	-1.6
Intermediación financiera	23,909	27,330	14.3
Actividades inmobiliaria, empresariales	39,447	36,813	-6.7
Administración pública	68,131	68,935	1.2
Enseñanza	50,209	55,878	11.3
Actividades de servicios sociales y de salud	30,834	34,116	10.6
Otras actividades comunitarias	57,543	55,097	-4.3
Hogares privados con servicio doméstico	51,189	53,098	3.7
Organizaciones y órganos extraterritoriales	2,397	870	-63.7
Actividades no bien especificadas	0	0	0
Total	961,403	942,024	-2

Fuente: Contraloría General de la República

La relación de los pobres con el uso sostenible de los recursos naturales en su ambiente necesita ser mejorada, con información, asistencia técnica, crédito y mercados para cambiarla de un “círculo vicioso” a un “círculo virtuoso”. Además, la aplicación por parte de países desarrollados de políticas de limpieza ambiental más efectivas contribuirá especialmente para mejorar el ambiente natural del mundo y para dar un ejemplo que pudiera ser emulado.

El desarrollo sostenible de la democracia, la participación, el mejoramiento económico y social, requiere ser más amplio para incluir a toda la población. La contribución de recursos internacionales para lograr esos objetivos ha aumentado y esta tendencia necesita ser apoyada por la comunidad internacional.

Los esfuerzos de políticas para mejorar el manejo sostenible de los recursos naturales se ha fortalecido, pero todavía está muy por debajo de lo necesario.

Los programas educativos para aumentar la información social sobre estos temas y para construir un consenso suficiente necesitan aumentarse.

La protección de la biodiversidad y la reforestación han mejorado en muchos países pero no son suficientes, por lo que el conocimiento de las culturas indígenas puede utilizarse para mejorar la protección ambiental. Las estrategias políticas para el desarrollo del turismo, la energía y los recursos marinos y la protección de las costas necesitan enfocarse en congruencia con la protección ambiental. La aplicación de mecanismos de mercado para proteger el ambiente logrará canalizar las actividades de la gente.

Pero nada de lo anterior puede lograrse sin un mejoramiento en gobernabilidad a través de los procesos y políticas públicas. El énfasis debe estar en la producción de servicios públicos necesarios; en el desarrollo humano y social; en el mejoramiento de la seguridad y la justicia, y en garantizar instituciones más estables y reglas del juego más eficientes y transparentes.

Una participación más dinámica de la sociedad civil y de los entes privados permitirá aumentar la información sobre estos temas.

Hay que desarrollar mecanismos para estabilizar los flujos financieros internacionales y evitar sus efectos cíclicos negativos; y mejorar el manejo y refinanciamiento de la deuda externa para contribuir a un mejor desarrollo sostenible

Los países de América Latina, el Caribe y el nuestro necesitan un balance entre crecimiento económico, desarrollo humano y protección ambiental. En adición, necesitan de un consenso nacional a largo plazo, producto de una amplia participación tanto en la acción y las responsabilidades como en la distribución de los beneficios del desarrollo.

2.- La Formulación de Planes y sus Plazos.

Hoy día, los planes formulados, sin una estrategia apoyada por el poder público no dejan de ser “meros juegos de ejercicio mental” al tiempo que una buena estrategia, sin la debida implementación mediante planes, será mucho más difícil de materializar. En consecuencia, “la formulación de planes, constituye la función principal de un sistema de planificación y la eficacia de la misma estará

dada en la medida en que sus planes respondan a una estrategia concreta y viable.”³

En términos generales, un plan es entendido como “la acción delineada para alcanzar los objetivos prefijados”. Sin entrar en consideraciones más profundas, un plan puede concebirse como la expresión ordenada y racionalizada de las acciones y demás medios necesarios para alcanzar los objetivos fijados en una estrategia, especificando objetivos, espacio, metas y tiempo necesarios para alcanzarlos. En otras palabras, es la implementación de la estrategia, donde se establecerá la forma cómo seguir el camino para llegar a los objetivo-metas.

A continuación analizaremos algunos conceptos determinantes en la formulación de dichos planes:

a) Cobertura de los Planes:

La concepción anterior supone que todo plan debe estar referido a un área física o abstracta pero de significado y comprensión, que se le puede llamar cobertura, en donde debe ocurrir la ordenación de acciones y medios necesarios para alcanzar los objetivos que se persiguen al formularse el plan. La cobertura tiene relación directa con los niveles de la planificación y éstos corresponden a cada una de las unidades administrativas que realizan la formulación de los planes. De esta forma es como existen planes globales, sectoriales, regionales, estatales, municipales e institucionales.

Un plan global, es el que abarca el funcionamiento integral de un país y por lo tanto debe cubrir todo el territorio nacional y las interacciones de la sociedad mediante los sistemas económicos, social, cultural y político. Cabe advertir que

³ Jiménez Castro, Wilburg: *Planificación Operativa o Caos Nacionales*. 6ª Edición Ciencia de la Administración. San José ESAPAC, 1988 pág. 204

no debe confundirse lo global con lo nacional para efectos de la formulación de planes. Se puede planificar el sistema económico de un país y por lo tanto sería un plan económico nacional, pero no necesariamente un plan global o integral, porque no incluye todo el funcionamiento del país, es decir, que lo que identifica la globalidad de un plan, es la condición de abarcar el funcionamiento de un país como un todo, independientemente de las divisiones geopolíticas, sectoriales o jurídicas y será en consecuencia, la sumatoria de los demás planes.

El plan sectorial es el que está referido a un sector. Convencionalmente, y por razones de orden práctico, se denomina sector a los campos definidos en términos tecnológicos por razón de la división del trabajo y corresponden a la instancia a nivel abstracto donde ocurre la producción de los bienes y servicios que demanda la sociedad. Conviene señalar que no debe confundirse esta categoría de sectores con la clasificación clásica de sector público, privado, económico y social. Para los efectos de planificación, estos niveles, con la única excepción del sector público, son categorías tan abstractas y amplias que dificultan la definición de objetivos y políticas para poder planificar las actividades que están inmersas en ellas, y en caso de que se lograra su planificación, la ausencia de una jerarquía que coordine las decisiones del sector, harían imposible su ejecución.

Es conveniente señalar que como la globalidad de la sociedad está dividida en dos grandes campos: el público y el privado, la producción de bienes y servicios que suministren estos grandes campos, estarán distribuidos en los sectores tecnológicos y por consiguiente, las funciones públicas estarán ubicadas en esos sectores tecnológicos. Luego, al planificarse sectorialmente, las actividades públicas deberán considerarse en el plan sectorial correspondiente. No obstante, esta situación, es necesario advertir, que la planificación de las actividades del sector público como un todo, independiente de la planificación

sectorial ya comentada, no sólo es posible sino obligante, para conocer el impacto y contribución del mismo al desarrollo propuesto.

Por último no está de más señalar que en la formulación de los planes sectoriales, deben tenerse presente los objetivos y metas del plan global, los regionales, estatales, municipales e institucionales.

Un plan regional es el que es formulado teniendo en cuenta las características especiales de la región de un país. La región como categoría de planificación, responde a decisiones geopolíticas con miras a la explotación de recursos naturales o por condiciones estratégicas de índole económica, social, política o cultural. Es una división geográfica del país y por lo tanto en ella estarán presentes variables que intervienen en los sectores. En consecuencia, en la formulación de un plan regional deben tenerse presente los objetivos y políticas definidas para los planes sectoriales, el plan global y demás categorías que tengan relación con la región.

Los planes estatales y municipales son los que comprenden el funcionamiento de los estados y municipios. Tanto los estados o provincias, como los municipios, son divisiones geopolíticas en que se divide el país y como tales, en ellas intervienen las variables de las categorías sectoriales y regionales. En consecuencia, en la planificación que se realice en los estados y municipios, deben tenerse presente los objetivos y políticas definidas en los primeros niveles, además de responder a la planificación global. La condición especial de los estados o provincias y municipios en los países latinoamericanos de tener gobiernos propios "independientes" del poder central, dificulta, muchas veces, una buena integración en materia de planificación, por lo que es indispensable que el planificador a estos niveles tenga la suficiente capacidad como para lograr esa integración a fin de que lo que se planifique adquiera significado o importancia.

El plan institucional es el que se refiere a una institución en particular. Cabe advertir que en la planificación de las actividades de una institución, por ser la unidad concreta que ejecutaria el plan, deben distinguirse claramente dos niveles de programación: el de objetivos y el de medios. Sin embargo, lo que interesa en esta parte del trabajo es llamar la atención sobre el desglose lógico que debe seguirse en la formulación de los planes que responden a una estrategia de desarrollo. Consideramos necesario dejar establecido que al formularse el plan que involucre la cobertura institucional, el planificador debe tener presente las relaciones sectoriales, regionales, estatales y municipales donde la institución le corresponda actuar para la ejecución del plan, así como las interrelaciones funcionales de la institución internamente y con las demás que actúan en el contexto del país.

Para terminar conviene aclarar que, desde luego, existen otros niveles de planificación y por lo tanto otras coberturas de los planes, pero que algunos están dentro de la cobertura institucional (funciones, actividades, etc.) y otros son niveles muy generalizados y sin la menor oportunidad de ejecución por la carencia de un orden jerarquizado de coordinación, como sucede con los sistemas (económico, social, público, cultural), no obstante se puede y se habla de planificación económica, social, etc., aunque en última instancia su significación sea discutible, por las dificultades que presentan en la concreción de un plan. Lo mismo ocurre con categorías desagregados de los niveles sectoriales y que se les denomina sub-sectores, tales como ganadería en el sector agropecuario, por dar un ejemplo, y que en verdad son desagregaciones necesarias para analizar y planificar la aportación integral de cada sector tecnológico en el desarrollo del país, por lo que en el plan sectorial que ha sido comentado, necesariamente, están incluidas sus posibles desagregaciones.

b) Estructura de los Planes

Otro aspecto que ha quedado implícito en la concepción expuesta sobre el plan es su forma estructural. Es evidente que no habrá ningún plan idéntico a otro, porque cada uno dependerá de la materia que contenga, de la cobertura y de los plazos, pero en general existen características comunes a todos los planes y que se pueden considerar de obligantes. Estas partes o capítulos son los siguientes: Marco Teórico, Modelo Analítico y Modelo Normativo.

El Marco Teórico es lo que algunos autores conocen como la presentación del plan. En él se exponen las finalidades que se persiguen con la formulación del plan; se hace un detalle de las instituciones que lo ejecutarían. En resumen, es la parte que “sirve de introducción a la discusión del plan mismo y permite ubicar al interesado en la materia”.

La parte correspondiente al Modelo Analítico, es una de las más importantes del plan. Constituye lo que se ha denominado el diagnóstico de la situación. Incluye la selección y descripción de las variables que serán analizadas y que serán la base para la fijación de los objetivos que se esperan alcanzar con la ejecución del plan que se formule. Para la consideración de esta variable se hace necesario el conocimiento de los diversos aspectos que tienen relación directa con la estrategia, tales como la influencia histórica, el clima, la topografía básica, actitudes nacionalistas, recursos naturales, mercados, tecnología, estructura de producción y distribución, situaciones políticas y culturales, entre otros, según la naturaleza del plan propuesto. El diagnóstico es, en resumen, el análisis de la evolución histórica de las variables en un período más o menos razonable, para lo cual se precisarán de buenas y confiables estadísticas relacionadas con los aspectos que se incluyen en el plan.

“El Modelo Normativo es la definición concreta del futuro deseable que se propone alcanzar con la ejecución del plan que se formula.”⁴ Es la parte conocida como el pronóstico y consiste en la proyección de las variables analizadas en el diagnóstico, con base en la tendencia observada en su análisis histórico; el conocimiento de algunos factores que influyen en sus comportamientos y sobre todo, respondiendo a los objetivos que se esperan alcanzar con la ejecución del plan, expresados en términos de metas, según el plazo a que se refiera, estableciendo la forma cómo alcanzar las metas fijadas, vislumbrando los posibles obstáculos en su consecución, para los cuales deben preverse el cambio de variables y metas si dificultan la ejecución del plan, por la falta de recursos, acciones o condiciones de la estructura administrativa.

En resumen, el Modelo Normativo puede concebirse como la proposición concreta de reducir los déficit observados en el análisis del comportamiento de las variables, atendiendo situaciones históricas, económicas, políticas, sociales y culturales incluyendo las políticas para el alcance de las metas propuestas y constituye la fuente de información de los programadores presupuestarios del sector público para la asignación de los recursos necesarios a fin de lograr las metas que le corresponden a ese sector; del poder político, para la fijación de las políticas y normas de carácter económico, social, político y cultural para las instituciones públicas y privadas que serán las ejecutoras del plan y lograr las metas del desarrollo esperado en el plazo correspondiente.

Esto es, en líneas generales, lo que constituye la estructura o contenido sustantivo de todo plan. Desde luego, que en una u otra forma, habrá diferencias fundamentales en el volumen de informaciones, porque ello depende de la cobertura y de los plazos.

⁴ Jiménez Castro, Wilburg; *Planificación Operativa o Caos Nacional*. 6ª Edición. Ciencia de la Administración. San José: ESAPAC, 1988.pág.249

c) Los Plazos de los Planes:

Hasta ahora no se ha mencionado nada con respecto al significado del período de los planes. Es una de las condiciones especiales que debe establecerse al formularse un plan porque de ello depende la concretización de las metas, la desagregación de las variables, la utilización de instrumentos y la ordenación de acciones, recursos y otros medios necesarios para alcanzar los objetivos propuestos en la formulación del plan y que, en consecuencia harán posible la ejecución del mismo. En otras palabras, la definición del plazo de un plan es determinante para la consideración y utilidad de las variables e instrumentos necesarios en su formulación; la consecución del financiamiento y la fijación de las políticas que posibiliten su ejecución. Se conocen los planes de largo, mediano y corto plazo.

El plan de largo plazo “constituye el primer nivel de concreción de la estrategia y por lo tanto, será la definición de los objetivos, traducidos en metas, según las variables proyectadas, en agregados macroeconómicas y sociales a fin de conocer ligeramente la magnitud de las variables para un período de 10 años como máximo y que servirán de base para la estructuración del plan de mediano plazo.”⁵ Sin embargo, la existencia de un plan de largo plazo con el período señalado, no es una idea concreta y generalizada entre los estudiosos y autores de la planificación, pues mientras unos lo consideran como sinónimo de la estrategia otros no sólo lo consideran necesario como un plan formalmente, sino que lo justifican argumentando razones técnicas y políticas de consideración.

Es evidente que la primera observación que se plantea obedece a la situación especial de nuestros países con respecto a sus regímenes políticos.

⁵ Martner, Gonzalo; *Planificación y Presupuesto por Programas* 6ª. Edición México, 1994. pág. 175

El período constitucional de los gobiernos en Latinoamérica, alcanzan como máximo seis años, situación que obliga a dudar sobre la posibilidad de que algún país formule un plan de desarrollo con los requisitos anotados, para un plazo mayor al período de gobierno, sobre todo si existe más de un partido político con posibilidades de llegar al poder, porque no existiría la menor garantía de que sea ejecutado con la filosofía política con que fue formulado.

En este caso lo que generalmente ocurre es que se esboce “solamente una manifestación de lo que se pretende hacer” lo que constituye, en el fondo, la estrategia de desarrollo que ha sido comentada y que no implica un esfuerzo tan grande en recursos y tiempo como la formulación de un verdadero plan.

No obstante la consideración anterior, no deja de admitirse la necesidad y utilidad de un plan de largo alcance que establezcan objetivos, metas y políticas para alcanzarlas, en un tiempo de hasta 10 años, porque dado el subdesarrollo de nuestros países, es un plazo bastante lógico para poder conocer el impacto económico que requerirá el plan así como la determinación del déficit en recursos financieros, humanos y materiales para procurar la consecución de su financiamiento a fin de lograr las metas propuestas en el período.

En Panamá sólo conocemos de un documento que recoge en términos de Auto-Determinación, Institucionalidad Democrática, Desarrollo Económico, Ética, Equidad y Sostenibilidad, la visión del país que todos los panameños anhelamos tener en el año 2020.

Dicho documento, llamado “Visión Nacional 2020” representa el esfuerzo de un año de trabajo de los diversos grupos de la sociedad panameña que participaron en los Encuentros Panamá 2000, a saber Coronado y Bambito I y II,

desarrollados entre 1995 y 1996 y auspiciados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

No tenemos referencia sobre algún otro programa establecido a largo plazo en cuanto a políticas públicas y económicas, como tampoco sabemos si al documento “Visión Nacional 2020”, se le ha dado algún seguimiento en cuanto a lo establecido como metas.

Sin embargo, dicho documento demuestra la capacidad de consenso que se puede lograr en nuestro país, al desembarazarnos de cualquier tipo de intereses mezquinos que afecten el dialogo entre diferentes corrientes ideológicas, religiosas o políticas que pudieran existir.

El plan de mediano plazo es el que se formula para un período de tres a siete años y es, en consecuencia una concreción más detallada del plan de largo plazo, pero siempre siguiendo los lineamientos establecidos en la estrategia de desarrollo. La visión futura establecida en ésta y la definición de los proyectos estratégicos que fueron enunciados, sirven de base para determinar las acciones por realizar y la definición de objetivos y metas que deben lograrse en el mediano plazo. Por otro lado, los agregados macro-económicos, sociales, políticos y culturales contenidos en el plan de largo plazo son objeto ahora de un análisis más detallado o desagregado que permite una visualización más real de la situación y por consiguiente una definición de las políticas económicas y sociales necesarias para llevar a cabo las acciones y determinan los recursos y otros medios para la ejecución del plan. Las concepciones sectoriales y regionales también serán examinados con mayor desagregación y con metas más definidas en función de las instituciones que actúan en tales dimensiones para las cuales habrá necesidad de hacer una primera aproximación en cuanto a recursos humanos, materiales y financieros que permitan una expresión operativa.

El énfasis mayor en un plan de mediano plazo se hará necesariamente en los proyectos estratégicos y los programas básicos que son los que tienen la significación mayor en el alcance de las metas del desarrollo, con el fin de conocer su potenciabilidad hacia el desarrollo y precisar la magnitud de recursos que sean necesarios para su aplicación.

Conviene además, establecer en un plan de mediano plazo, un calendario de realizaciones o programas de trabajo que permita establecer las metas, recursos y localización especial de las acciones en cada sub-período del plan.

En resumen, un plan de mediano plazo es la expresión más detallada del plan de largo plazo en el cual se hace un análisis de las variables proyectadas más desagregadas que permitan el establecimiento de metas más concretas; una estimación más confiable de los recursos y espacio y fijación de políticas económicas y sociales que hagan posible la ejecución y operatividad del mismo.

El plan de corto plazo es la concreción detallada al máximo de las variables, objetivos y metas del plan de mediano plazo, que permite la asignación de los recursos y la fijación de las políticas para su cumplimiento.

B.- La Programación de Corto Plazo y el Presupuesto

Hasta ahora sólo hemos hecho referencia a los planes de largo y mediano plazo y se ha intentado destacar su importancia en la toma de decisiones, para promover el desarrollo esperado. Sin embargo, es conveniente señalar que estos instrumentos de programación, dadas sus características, sólo sirven de orientación para condicionar la estructura socio-económica, política y cultural del país, pero no precisan el detalle necesario para actuar en las fluctuaciones

coyunturales prevalecientes en el corto plazo y que son , en última instancia, las que determinan el alcance o no de los objetivos planteados desde la estrategia. En esta parte de nuestro trabajo intentamos analizar, en forma detallada, el plan de corto plazo concebido en una cobertura global o integral.

El plan de corto plazo ha sido bautizado con distintas acepciones, pero en el fondo son simples denominaciones porque tienen el mismo significado: Programación de Corto Plazo, Planificación Operativo Anual y Plan Anual Operativo.

El plan de corto plazo ha sido explicitado en las siguientes concepciones: “se entiende por programación a corto plazo aquella que, con referencia a un período de hasta uno o dos años, configura un conjunto coherente de métodos de análisis y de procedimientos de decisión, para racionalizar la toma de medidas de política económica en el marco de un Sistema Nacional de Planificación con el cual un gobierno trata de actuar sobre la economía”.⁶ “La Planificación Operativa 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 prosecución de éste en el año siguiente.”⁷ “El Plan de Corto Plazo, determina dentro de las pautas de la planificación orientadora, los programas y proyectos, las unidades específicas de nivel intermedio y de base, responsables de ejecutarlo, y los instrumentos de política económica que han de ser utilizados en esa ejecución.”⁸

De las anteriores concepciones, aunque cada una pretende definir una terminología diferente, es fácil apreciar que todas se dirigen a señalar lo mismo:

^{6, 7, 8} **Segredo, Dardo;** *Programación a Corto Plazo en Economías Mixtas. Economía y Demografía.* Texto del ILPES, México 1992, pág. 85, 87 y 89

la concertación y ejecución de las orientaciones del plan de mediano plazo y la consideración de los aspectos de la coyuntura que forman parte de la realidad existente en el país y que constituyen la base fundamental para la formulación de un plan de corto plazo. Porque un plan de corto plazo, además de traducir en metas precisas y concretas los objetivos y propósitos contenidos en un plan de mediano plazo, debe tener en cuenta la capacidad real de la administración para llevar a cabo lo previsto y las fluctuaciones socio-económicas, políticas y culturales que en el mediano plazo son imposibles de prever. En esta forma, un plan de corto plazo, se constituye en un instrumento práctico de acción que, por un lado, señala qué medidas y acciones se desarrollarán en el corto plazo para alcanzar las transformaciones de la estructura socio-económica y política del país, que son objetivos de los planes de largo y mediano alcance, y por el otro, facilita el proceso de decisiones diarias a que se enfrenta el gobernante y el ejecutor de las acciones necesarias para alcanzar las primeras, porque será un programa de trabajo permanente que definirá las distintas alternativas que puedan surgir de la situación real cambiante por la coyuntura económica, social, política y cultural existentes en el período del plan de corto plazo.

En resumen, un plan de corto plazo es el conjunto de instrumentos que detallan concretamente la forma de alcanzar los objetivos y orientaciones de un plan de mediano plazo mediante el señalamiento de las metas correspondientes, considerando las fluctuaciones coyunturales prevaleciente en la realidad socio-económica, política y cultural del país en un período no mayor de dos años. En otras palabras, es la materialización del plan de mediano plazo a través de una serie de previsiones y decisiones que se traducirán en acciones programáticas y de regulación coyuntural no previstas en él.

Según el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), el plan de corto plazo debe cumplir los siguientes propósitos: (4)

- **Explicitación anual de los objetivos y metas contenidos en los planos de mediano plazo y en las estrategias.**
- **Compatibilización de la diversidad de acciones a tomar en el corto plazo con las unidades económicas: coordinación del sector público y el sector privado, consideración del nivel global, sectorial y regional; integración de las variables reales y financieras: tratamiento del sector externo y monetario.**
- **Asignación clara de responsabilidades a las diferentes unidades del sector público.**
- **Revisión y perfeccionamiento del plan de desarrollo por la desagregación que contiene el plan de corto plazo por los cambios surgidos en la aplicación de políticas.**
- **Clara determinación de la ubicación, nivel y composición del presupuesto por programas del sector público y de su relación con los demás componentes del plan de corto plazo.**
- **Posibilitar la más apropiada organización del sector público para producir informaciones y para agilizar su participación en la discusión de las políticas de corto plazo.**

Como se puede observar, son consideraciones que tienden a orientar al planificador hacia la búsqueda de la coherencia y vinculación entre las intenciones planteadas en un plan de mediano plazo y las acciones inmediatas que deben desarrollarse en el corto plazo para poder lograr las primeras. Comprenden aspectos de índole política, técnica y administrativa necesarios para hacer operativos y significativos el proceso de planificación a fin de alcanzar los objetivos del plan a mediano plazo.

1.- Análisis de los Instrumentos de un Plan de Corto Plazo.

El plan de corto plazo está constituido por una serie de instrumentos que responden a políticas definidas con base en el análisis de las fluctuaciones coyunturales y que detallan las metas que se esperan alcanzar para cumplir los objetivos del mediano plazo, así como las acciones, recursos y demás medios necesarios para alcanzarlas durante el período. Estos instrumentos son concebidos para dar respuesta al futuro inmediato y constituyen modelos estimativos de previsión y decisión simultáneamente.

Un plan de corto plazo está formado por los siguientes instrumentos:

a) El Programa Económico Nacional:

Este instrumento es uno de los más importantes en la concepción del plan operativo y, por consiguiente, en la formulación del mismo. Se ha definido como una proyección intencionada de los agregados macro-económicos del país para el período del plan.

La estimación óptima del Programa Económico Nacional reviste dificultades grandes, dado que generalmente se carece de la información oportuna y confiable que permita un análisis completo y detallado de la realidad, por lo que será necesario tener en cuenta, entre otros, los siguientes aspectos:

- i. Estudio del flujo de bienes y servicios en el país durante el período, según su generación, su distribución y su gasto o destino final.

- ii. Información sobre las transacciones corrientes de capital que realizan los distintos agentes clásicos del sistema económico: empresas, familias, gobierno y resto del mundo exterior.
- iii. Información acerca de la canalización de recursos financieros en el sistema económico.
- iv. Información sobre el comportamiento o evaluación de los precios.
- v. Disponer de un personal con conocimientos amplios sobre la realidad nacional y de criterios técnico-políticos.

La consideración del primer aspecto que aquí se presenta, obliga a hacer todas las desagregaciones de las variables que intervienen en cada categoría de la clasificación a fin de tener un criterio mucho más sólido para el cálculo de ese componente. En el caso de la generación de los bienes y servicios, es evidente que tiene que hacerse una estimación por rama de actividad económica y dentro de ésta, las sub-ramas y así sucesivamente, hasta llegar al rubro específico de producto o servicio que interesa para la estimación. En cuanto a la categoría de la distribución interesa saber la forma como se comporta el pago a los factores que intervienen en la producción o sea, los valores que se agregan al proceso, y por lo tanto, será necesario hacer los debidos desgloses para precisar la composición de cada rubro y hacer así confiable la estimación. Sobre el gasto se considera pertinente conocer el componente específico del destino final de la generación. En términos generales, el gasto está sub-dividido en consumo, inversión y exportación, pero cada una de estas categorías, contiene conceptos, que deben desagregarse para poder hacer una estimación mucho más confiable y a tono con la realidad.

Otro de los aspectos que es necesario tener presente en la estimación del Programa Económico Nacional, es la participación de los cuatro agentes clásicos del sistema económico en la economía del país. En la estimación y ejecución de

este instrumento conviene analizar a cada agente en forma muy especial y detallada, para lo cual habrá necesidad de llegar a la desagregación que permita estudiar las transacciones corrientes y de capital a cada uno en términos de ingresos y gastos y dentro de estas categorías de análisis, sus sub-categorías y poder así, detectar la incidencia de los fenómenos reales previstos para el periodo en que se estima.

En cuanto a la información sobre la canalización de los recursos financieros, conviene señalar, que se estima oportuno conocer las fuentes y los usos de los recursos financieros, para poder coordinar las decisiones globales sobre el crecimiento de la producción, la inversión y el ahorro, con las decisiones financieras. Esto se puede lograr con una matriz de fuente y uso de fondos que relaciona a las entidades bancarias y financieras con los agentes productores. El conocimiento de esta situación es vital para la adopción de las políticas, financiera y monetaria que garantice el cumplimiento del plan en este aspecto.

Sobre los precios, se estima que el programa económico nacional debe contener las previsiones de sus variables en términos corrientes y constantes o referidos a un año base, con el fin de poder apreciar la variación por los efectos del precio y adoptar las mejores decisiones en materia de precios y en el aprovisionamiento de los bienes y servicios.

Por último, conviene destacar que la tarea de preparar un programa económico, requiere del talento de un personal altamente calificado y conocedor de la realidad nacional que haga posible unas estimaciones que consulten todas las posibilidades y se acerquen a la realidad concreta y no sean simples aplicaciones de fórmulas matemáticas.

b) El Programa Monetario: Ha sido definido como la estimación del volumen de los medios de pago que necesita el sistema económico para el intercambio de los bienes y servicios que se producen en el país durante el período del plan. En su estimación se considera importante, tener presente los siguientes aspectos, entre los más importantes:

- i. Nivel de producción de bienes y servicios en términos de volumen físico y de valores.
- ii. Nivel de precios y salarios durante el periodo.
- iii. Presupuesto de Comercio Exterior.
- iv. Crédito Interno.
- v. Operaciones interbancarias.

En primer lugar, conviene señalar que, en términos generales, las transacciones de bienes y servicios que ocurran entre los distintos agentes económicos que intervienen en el sistema, se hace mediante la utilización de los distintos medios de pago, por lo que es muy necesario contar con este aspecto que deberá estar considerado en el presupuesto económico nacional, para hacer la estimación de los medios de pago.

En segundo término, debe tenerse presente que, tanto el aumento de precios como de salarios le restan poder adquisitivo a los medios de pago, por lo que son factores que tienen incidencia directa en la circulación de esos medios.

En tercer lugar, para una estimación óptima del programa monetario, es necesario conocer las fluctuaciones de las reservas internacionales que es materia que analiza el programa de comercio exterior, el cual será explicado más adelante. Factores como el crédito externo, los pagos sobre la deuda externa, las

inversiones externas, entre otros, son estudiados por el programa de comercio exterior y condicionantes del programa monetario.

Como cuarto aspecto se incluye el crédito interno. Es necesario tener conocimiento del funcionamiento del crédito interno tanto el público como el privado para hacer las previsiones inherentes al programa monetario, porque el crédito es muy utilizado en las transacciones de bienes y servicios y por consiguiente, afectan la circulación de dinero.

Por último, se ha hecho referencia a las operaciones interbancarias. Se considera importante conocer el funcionamiento del sistema bancario para hacer una buena estimación del programa monetario, dado que este sistema realiza operaciones relativas a la caja, a las disponibilidades de depósito y a los redescuentos que afectan la circulación monetaria.

Estas son en términos generales los principales aspectos que deben tenerse en cuenta al elaborarse un programa monetario. Desde luego, que existen otros aspectos, como el ahorro, la propensión al consumo y la velocidad de los medios de pago, que tienen incidencia sobre la circulación monetaria, pero que son más difícil de medir o estimar, por lo que se considera detallar en este trabajo.

De todo lo expuesto, es fácil observar que el programa monetario es el instrumento del plan que precisa con mayor frecuencia informaciones y estadísticas oportunas que hagan posible un control continuo del movimiento de las variables, y permita su ejecución en forma adecuada y en consonancia con los movimientos de la coyuntura.

c) El Programa de Comercio Exterior: Como ya ha sido anotado, el sector externo o resto del mundo, es uno de los cuatro agentes que actúan en el sistema económico, por lo tanto, es necesario precisar su comportamiento dentro del sistema cuando se formula el plan operativo. Se puede conceptualizar como la proyección del comportamiento de las relaciones económicas del país con el exterior. De su buena proyección, depende la consistencia de otros instrumentos, dada la relación de sus variables o rubros de análisis con el Programa Económico Nacional, por cuanto permite desagregar sus principales variables en todas las categorías o clasificaciones de análisis: generación u oferta (importaciones) distribución (pagos de factores del o al exterior) y gasto o demanda (exportaciones); con el Programa Monetario, porque hace posible conocer el comportamiento de las reservas monetarias internacionales y de las magnitudes del endeudamiento externo que son fundamentales para la proyección del volumen de los medios de pago; con el Presupuesto del Sector Público, porque permite trazar las proyecciones sobre el financiamiento externo y por último con el Programa de Materiales, por cuanto facilita el conocimiento de los bienes, tanto los que proceden del exterior, como los destinados a él.

La estimación del Programa de Comercio Exterior, precisa del conocimiento de los siguientes aspectos, entre otros:

- i. Importaciones de bienes y servicios.
- ii. Exportaciones de bienes y servicios.
- iii. Balance del Crédito Externo.
- iv. Balance de los Pagos de la Deuda Externa.
- v. Balance de las Inversiones Externas.
- vi. Ingresos netos por factores de producción externa.

La utilidad de este instrumento en los países de economía dependientes del sector externo, como Panamá, es total, por cuanto permite definir una política económica, tanto de protección a la producción interna como para regular el sistema financiero y monetario del país porque es válido para orientar el manejo de las diversas transacciones internacionales en función de las metas monetarias y del comercio exterior, que son afectadas por la coyuntura.

d) El Programa de Recursos Humanos: Este instrumento constituye una proyección para determinar la consistencia entre la disponibilidad de los recursos humanos y su utilización. Permite ubicar las causas de los desajustes o desequilibrios en los niveles de empleo, tanto a nivel nacional como regional o por sectores económicos, así como definir las políticas sobre adiestramiento, capacitación y reclutamiento de la mano de obra que se necesita, como medio para alcanzar las metas que proponen en el plan.

Al preparar el Programa de Recursos Humanos es necesario tener en cuenta las necesidades y demandas de mano de obra de los sectores productores frente a las disponibilidades de estos recursos en la cantidad y calidad requerida, para lo cual habrá necesidad de detallar claramente el tipo de mano de obra demandada y disponible durante el período del plan.

En análisis de esta situación no sólo debe hacerse para el plan operativo, sino para el mediano y largo plazo, a fin de poder estructurar debidamente los programas de educación, en función de los requerimientos reales que demanda el desarrollo del país.

e) El Programa de Materiales: Es la estimación de los bienes y servicios que demandará el sistema económico durante el período del plan tanto en la demanda intermedia (insumo) como en la final (consumo, inversión, exportaciones). En la estimación de este instrumento será necesario tener presente los siguientes aspectos, entre otros:

- i. Producción física y en valores, por tipo
- ii. Importación en volumen y valores, por tipo
- iii. Uso del bien (intermedio o final con detalle específico de su uso).
- iv. Variaciones estacionales de producción.

Es evidente, que para poder hacer estas estimaciones debe conocerse el comportamiento de la rama de actividad u origen del bien o servicio en detalles, por lo que su preparación constituirá la forma de verificar la consistencia de los presupuestos económicos y de comercio exterior. Esto es muy importante, y deben ser estimaciones totalmente distintas, con diferentes fuentes de información y no una simple desagregación de las variables de los primeros instrumentos. Para la elaboración de este instrumento se recomienda una matriz de insumo-producto suficientemente desglosada, que permite una visión concreta en la relación de la demanda de los bienes y servicios y la oferta de los mismos en todo el país durante el período del plan. Este programa es indispensable para la fijación de las políticas sobre las importaciones y exportaciones, toda vez que muestra la evolución física y monetaria de los materiales más importantes y estratégicos y determina el déficit o superávit de abastecimiento por tipo de bien o servicio.

f) Presupuesto del Sector Público: Ha sido enunciado como el instrumento del plan operativo que posibilita el análisis del

comportamiento del gobierno en el sistema económico y constituye la programación de las funciones públicas para el alcance de las metas propuestas. Su estimación estará a cargo de la Oficina Nacional de Presupuesto, las demás instituciones públicas y las empresas del Estado. La programación del sector público como parte integrante del plan operativo, constituye una desagregación del programa económico y necesita una vinculación directa con los programas de comercio exterior, monetario, recursos humanos y el de materiales. Por constituir el sector público el área de decisiones directas del Estado en el cumplimiento del plan y por ser, como ha sido indicado, cada día más influyentes e importantes esas decisiones en el desarrollo esperado, en este trabajo se le analizará en forma detallada en otros capítulos.

Como es fácil observar, la información básica de estos instrumentos surge de diversas fuentes, tanto del sector público como privado, por lo que será difícil concretar sino se dispone de una Gerencia Nacional de Planificación que coordine todas estas actividades.

Con las orientaciones y asesorías permanentes emanadas de la Gerencia Nacional de Planificación, cada unidad del nivel de formulación del plan, es decir, las oficinas e instituciones encargadas de la elaboración de los distintos instrumentos, realizarán sus tareas y remitirán al primer nivel la conclusión de sus misiones para que sean revisados y compatibilizados con los objetivos y metas nacionales propuestas. No está demás señalar, que en la elaboración de cada instrumento, además de considerar todo el corto plazo, las proyecciones deben hacerse resaltando el comportamiento de por lo menos, tres meses del período para observar las fluctuaciones coyunturales o estacionales de los fenómenos, a fin de poder establecer las prioridades en la ejecución de las acciones futuras.

Con toda la documentación analizada y compatibilizada, la Gerencia Nacional de Planificación, ordenará oportunamente la integración total del plan para el corto plazo, con lo cual concluirá la parte técnica de la formulación. El documento será enviado entonces a la máxima autoridad del poder político, vale decir, Órganos Legislativo y Ejecutivo, para que sea discutido y aprobado con o sin modificaciones. En esta forma queda formulado el plan operativo.

Es necesario dejar establecido que conjuntamente con el plan, la Gerencia de Planificación debe remitir los proyectos alternativos de la política económica que será necesario adoptar para el cumplimiento del plan, en términos de los aspectos fiscales, monetario, comercio exterior, salarios y precios que aseguren el financiamiento de las actividades públicas y privadas para el alcance de las metas del desarrollo esperado.

Estos seis (6) instrumentos, son modelos de estimación que concretizan, los objetivos y metas propuestas en el largo y mediano alcance y forman lo que se ha definido como Plan de Corto Plazo, porque son orientaciones concretas que permiten actuar en forma inmediata y determinar la manera de alcanzar los objetivos propuestos mediante la combinación óptima de los recursos, acciones y otros medios disponibles.

La concepción de un plan como instrumento concreto en función de un determinado período implica, necesariamente, tener que ubicarlo en etapas o fases que se extenderán desde su constitución o formulación hasta su cumplimiento. De esta forma, se precisan tres etapas a saber: Formulación, Ejecución y Control y Evaluación. Algunos autores especifican como etapa, la discusión y aprobación, pero en este trabajo no

se considera esa parte como una fase, por considerar que la discusión y aprobación de un plan, son partes que deben estar dentro de la formulación, ya que resulta difícil concebir a un plan como tal, sin haberse discutido y aprobado.

Es necesario señalar que al plantearse aquí las fases o etapas en la concepción del plan de corto plazo se pretende, en modo alguno, esbozar una metodología que deba seguirse con rigurosidad para el cumplimiento del plan.

Sin embargo, con el fin de guardar la debida consistencia en el enfoque que se le ha dado al presente trabajo, hacemos referencia a las fases que conforman el proceso de planificación, exponiendo, aunque en forma muy general, el contenido que, debe identificar a cada etapa en el corto plazo para que el plan tenga los resultados esperados.

1. Formulación del Plan: Se entiende por formulación de un plan a la constitución o elaboración del mismo. En otras palabras, es la preparación y ordenación de todas las materias que entran en su contenido, hasta dejarlo apto para su ejecución o cumplimiento.

Al pensarse en la formulación de un plan, lo primero que salta a la imaginación es a quién le corresponde esa responsabilidad. Ya se ha indicado que la planificación como técnica racionalizadora y previsor para alcanzar los objetivos que le dan vigencia a una organización, debe estar al servicio de los dirigentes de esa organización y como la referencia que se ha hecho del plan de corto plazo hasta ahora lo identifica como un plan global o integral que tiene vigencia en todo el funcionamiento del país, es evidente que en este caso, la formulación le corresponde al Estado como el

medio de que dispone la sociedad para la consecución de sus objetivos generales.

La anterior apreciación supone el funcionamiento de un sistema de planificación estatal que tendrá la responsabilidad de organizar y dirigir la formulación del plan, coordinar la ejecución y su posterior evaluación.

En la constitución o formulación de un plan de corto plazo por parte del Estado, deben distinguirse dos niveles de acciones: un nivel que tendrá a su cargo la organización y dirección de la "cuidadosa" tarea y otro que será el responsable de la tarea misma.

En el primer plano actuará la oficina asesora del más alto nivel del poder político y que ha sido la responsable de la adopción de la estrategia y de los planes de largo y mediano plazo. Esta oficina, con base en los objetivos del mediano y largo plazo y de la estrategia, tendrá la responsabilidad de:

- a) Definir los objetivos a nivel nacional y cuantificar las metas globales para el período.
- b) Determinar el funcionamiento necesario para el cumplimiento del plan.
- c) Identificar los sectores e instituciones que tendrán la responsabilidad de dar cumplimiento al plan.
- d) Suministrar claras orientaciones sobre sus propósitos al segundo nivel para que éste pueda cumplir su tarea.

En el segundo nivel de gerencia estará la acción de las oficinas de análisis, evaluación y procesamiento de informaciones, así como la de los

ejecutores de los programas de gobierno para el cumplimiento del plan que, con la “cooperación” del sector privado, hará posible la preparación de los diferentes instrumentos. La cooperación de las instituciones privadas es muy importante porque de ello, depende la consistencia de la información que se obtenga y por consiguiente, la operatividad del plan que se formule.

Entre las oficinas y organismos públicos están las Gerencias Sectoriales de Planificación, Estadística Nacional, Oficina Central de Personal, Ministerio de Economía y Finanzas y las empresas y organismos públicos. Este segundo nivel de gerencia, deberá cumplir su misión mediante la observación de los siguientes aspectos más importantes:

- a) Fijación de objetivos propios para cumplir con las finalidades clarificadoras por la Gerencia Nacional de Planificación.
- b) Diagnóstico de la situación de las variables mediante análisis del comportamiento histórico de las mismas en un período anterior.
- c) Proyección de las variables con base en la orientación del primer nivel, analizando la situación coyuntural y observando la realidad en el terreno mismo de la producción de bienes y servicios.
- d) Conocimiento detallado del plan de mediano plazo.

Es evidente que para iniciar el proceso, debe disponerse de un marco de referencia. Este punto de referencia indudablemente, lo debe suministrar la Gerencia Nacional de Planificación mediante el señalamiento de los objetivos nacionales y las metas globales que se esperan alcanzar, que deben responder al plan de mediano plazo, lo que es comprensible, si se tiene en cuenta que al formularse éste, ha debido consignarse anualmente las metas correspondientes a todo el período. Sin embargo, también es fácil comprender que los hechos ocurridos entre la

época de su formulación y el momento de su ejecución, son elementos que sólo pueden considerarse en el corto plazo, por lo que será necesario hacer una revisión para conocer la situación más a tono con la realidad, situación que se trata de hacer mediante la utilización de los instrumentos que conforman el plan.

2.- Ejecución del Plan:

En realidad un plan no se ejecuta. Lo que se ejecutan son las acciones que hacen posible el cumplimiento de las metas fijadas en el plan. Sin embargo, al ejecutarse tales acciones implícitamente queda “ejecutado” el plan que es como debe ser entendida la fase del plan operativo de que se ocupa esta parte.

La ejecución entendida como ha sido expuesta, implica la movilización de los recursos humanos, materiales y demás medios, mediante el empleo de técnicas y procedimientos administrativos y de producción para alcanzar las metas económicas, sociales y culturales fijadas en el plan. En otras palabras, es el desarrollo de las acciones para la producción de los bienes y servicios que necesita la sociedad para su óptima subsistencia y que será responsabilidad de las empresas privadas, las familias, el gobierno, el resto del mundo o sector externo.

La anterior apreciación impone la consideración previa de por lo menos tres aspectos, antes de la ejecución del plan.

a) Divulgación del plan: Como en la ejecución del plan participan los cuatro agentes del sistema económico, se considera necesario que se lleve a cabo una amplia divulgación del plan para el conocimiento de todas

las personas naturales y jurídicas, cuyas acciones cuentan en el desarrollo del plan, por la producción de bienes y servicios que cada uno debe aportar en el cumplimiento de las metas.

b) Establecimiento de prioridades: Es necesario el establecimiento de prioridades en la ejecución de un plan, porque de todos es conocido el hecho de que las necesidades son muchas y los recursos muy escasos para el desarrollo equilibrado deseado. Desde luego, que estas prioridades han debido estar explicitadas desde la adopción de la estrategia y reflejadas como objetivos en los distintos planes posteriores, pero es lógico suponer que estaban en forma global y ahora se hace imprescindible que llegue al nivel de detalle y de ejecución. Es evidente que el establecimiento de prioridades permite una mejor asignación de recursos y responsabilidades, tanto en el campo privado como en el público, a la vez que facilita la adopción de las políticas o directrices de la ejecución del plan.

c) Fijación de políticas: Es el aspecto de mayor consideración para lograr una óptima ejecución del plan. Se trata de la orientación concreta del rumbo que debe tomar cada agente y la normatividad de su comportamiento en el sistema que permita dirigir y coordinar la ejecución del plan en una forma coherente hacia los objetivos planteados. Claro está que estas políticas deben corresponder a los cuatro sistemas que tienen vigencia en el contexto global que cubre el plan económico, social, político y cultural. En esa forma se fijará una política económica; una social; una política y una cultural, según las necesidades planeadas en el plan. Entre las más importantes de estas orientaciones está la economía con sus desagregaciones en fiscal, monetaria, presupuestaria, tributaria, aduanera, crediticia, cambiaria, bancaria, etc. Por el lado social se tendría la política de salarios, educación, salud, precios, etc. , y así sucesivamente. En otras

palabras, son medidas de cumplimiento forzoso que norman las relaciones de los agentes económicos entre sí y aseguran la óptima distribución y asignación de los recursos en el curso de la ejecución del plan. Es necesario observar que cada medida de éstas debe estar seguida de otras medidas colaterales que aseguren el objetivo perseguido con la norma original y no sea burlada como existe muchas veces en la práctica.

En el campo político o estratégico también se tomarán medidas tales como la división regional, creación de instituciones públicas o decisiones en el campo administrativo que posibiliten el cumplimiento de las metas fijadas al sector público.

Estas medidas o políticas de acción son las determinantes en la ejecución del plan porque con ellas, se asegura, al menos, la óptima movilización de esfuerzos y recursos para alcanzar los objetivos y metas del plan. Con base en ellas, cada gerente tratará de cumplir su finalidad en su campo específico para producir los bienes y servicios que necesite y llegar a la meta que se le haya fijado, a la vez que se podrá coordinar la ejecución del plan y su posterior evaluación. Conviene advertir, además, de que se hace necesario una norma que obligue a los gerentes a producir las informaciones oportunamente, a fin de poder evaluar posteriormente el cumplimiento del plan.

3. Control y Evaluación del Plan:

Después de fijadas las prioridades y políticas que harán posible la ejecución, la Gerencia Nacional de Planificación deberá emprender las acciones necesarias para proceder al control y evaluación del plan. Como es natural, el seguimiento sobre el comportamiento de cada instrumento del plan lo hará la oficina o institución que participó en su elaboración, pero la

evaluación del plan en su conjunto será responsabilidad de la Gerencia Nacional de Planificación.

Por Control y Evaluación deben entenderse la acción de analizar comparativamente lo realizado frente a lo programado con el fin de obtener conclusiones válidas y hacer las recomendaciones necesarias para solucionar los posibles conflictos. En otras palabras, es un seguimiento permanente que va desde la ejecución de las acciones hasta la producción de los bienes y servicios que cumplirán la meta fijada a una unidad de producción; para ubicar las posibles fallas y determinar sus soluciones. Son dos términos que en verdad deben concebirse como uno solo, porque no puede haber evaluación sin control, ni control sin el sentido de la evaluación. Es decir, que se controla para evaluar y se evalúa por medio de la información controlada, pero siempre para corregir los errores en caso de que se detecten en el curso de la acción.

El control y evaluación permanentes sobre la ejecución del plan es muy importante, porque es sólo a través de ese mecanismo como se puede saber el cumplimiento de las metas fijadas en el plan. Como ya se indicó, cada institución oficinas preparadoras de los distintos componentes del plan, deben ser los indicados para hacer el seguimiento pertinente y esto lo pueden hacer mediante la confrontación de lo programado para el corto período de tres meses a más tardar, que se ha propuesto, para lo cual deben estar en permanente contacto con las instituciones públicas y privadas productoras de las metas programadas. En este aspecto juegan papel importante la función de contabilidad y el control de gestión en las empresas y las medidas y reglamentos relativos a la necesidad de producir y suministrar informaciones oportunas sobre el comportamiento en la ejecución del plan. Esta información trimestral con todo el detalle posible

sobre el comportamiento de las variables proyectadas en cada uno de los instrumentos del plan operativo, es remitida a la Gerencia Nacional de Planificación quien le corresponderá hacer los análisis correspondientes y producir un informe evaluativo y, junto con las recomendaciones necesarias, presentárselo a la más alta autoridad del poder político a fin de corregir las fallas, si las hubiere, y posibilitar el óptimo cumplimiento del plan.

Visto en la forma anteriormente expuesta, la evaluación del plan parece lo más sencillo del mundo. Sin embargo, la realidad es bastante precaria, si se tiene en cuenta, como ya ha sido anotada, que el cumplimiento del plan es responsabilidad de los cuatro agentes del sistema económico y en una economía capitalista cada agente actúa conforme a su soberanía y “objetivos” individuales.

En primer lugar, “como el principio de la libre empresa ofrece a cada unidad económica la posibilidad de establecer con independencia sus planes”, es lógico suponer que el plan formulado por el gobierno sólo será de orientación e indicación a las empresas privadas, sobre lo que debe producir y no cómo hacerlo. Por otro lado, la libre competencia y el beneficio esperado, pueden influir negativamente en que se establezcan registros e informaciones uniformes y oportunas para una buena evaluación.

En segundo término, en una economía capitalista la familia, como agente de los sistemas económico social, político y cultural, desarrollo de acciones “soberanas”, que pueden dificultar una apreciación objetiva sobre la ejecución del plan determinante para la evaluación del mismo.

El sector externo, por su particularidad de una relación directa con el sector empresarial y con las variables imprevisibles de las decisiones internacionales, presenta serias limitaciones para una eficiente evaluación.

Por último, en el sector público, a pesar de que los objetivos y metas deben ser más específicos y detalladas para que sean alcanzadas por las instituciones públicas con carácter de obligación, si cabe el término, no es difícil reconocer que en nuestros países la administración pública presenta serios problemas, no sólo en el aspecto de control y evaluación, sino en la ejecución misma de sus actividades, tal como ha sido hartamente comentado en las aulas de clases, seminarios y textos.

Por lo expuesto, no cabe más que señalar que la etapa de evaluación del plan es una de las más difíciles, pero al mismo tiempo se debe reconocer que es fundamental en el proceso de planificación y sin embargo, es una fase de la cual se ha escrito poco y no se tiene mucha experiencia, aunque todos la consideran necesaria.

Para poder llevar a cabo una buena evaluación, deben tenerse presente los siguientes aspectos, entre otros:

- 1) Lograr una buena formulación del plan.
- 2) Disponer de un apoyo del más alto nivel político.
- 3) Proponer un esquema uniforme de registro contable a todas las empresas administradoras de bienes y servicios.
- 4) Disponer de un buen sistema estadístico.
- 5) Lograr una coherente organización administrativa del sector público.

- 6) Disponer de un elemento humano apoyo y con mística en el trabajo evaluativo.

Lo que se propone no es nada fácil, pero es la única solución viable a una buena evaluación del plan y por consiguiente, el cumplimiento óptimo del mismo.

En primer lugar, la formulación del plan es condición fundamental para la evaluación. Una formulación mediocre, no puede asegurar una buena evaluación. Por consiguiente debe tenerse especial cuidado y dedicación a la formulación del plan. Debe llevarse a cabo una formulación coherente con las posibilidades reales de ejecución, no sólo desde el punto de vista de la compatibilidad entre recursos y metas, sino desde el ángulo socio-político porque, para que las metas y propósitos de un plan puedan alcanzarse con éxito, deben quedar enmarcados dentro de un área de factibilidad que tome en cuenta no solo los problemas de índole técnica sino también las limitaciones derivadas de las condiciones socio-políticas del país.

Por otro lado, mientras más expedita y comprensible está la formulación, técnicamente, en términos de objetivos y metas, habrá mucha más posibilidad de concretar una evaluación:

En segundo lugar, es necesario contar con un decidido apoyo político para poder evaluar porque de ese apoyo depende la oportuna y confiable información que suministran los agentes ejecutores del plan.

En tercer plano, se impone un esquema uniforme de registros contables en las empresas productoras para que se pueda disponer de la información tal como se necesita y en el tiempo oportuno. Esto es obvio y no necesita mayor explicación.

Seguidamente, es necesario destacar que una evaluación necesita continuamente información, por lo que es necesario contar con un sistema de informes estadísticos confiables a la hora requerida.

Como quinta condición, se considera necesario una adecuada organización del sector público que posibilite una buena coordinación de actividades y un buen flujo de informaciones oportunas y confiables. En otras palabras, una Reforma Administrativa que asegure una clara asignación de las responsabilidades a las agencias públicas para una óptima realización y cumplimiento de las acciones a ellas encomendadas.

Por último, para lograr una buena evaluación, se precisa de un recurso humano capaz, consciente de su labor y dispuesto a hacer la evaluación como se necesita. Para ello será necesario excelentes programas de capacitación y adiestramiento que propicien el cambio de actitudes y el desarrollo de habilidades coherentes con la honestidad, no sólo para llevar a cabo la evaluación del plan, sino para el óptimo cumplimiento del mismo. De nada sirve un cambio eficiente en los aspectos y sistemas administrativos si el elemento humano sigue con los mismos vicios de la deshonestidad y con actitudes negativas hacia la prestación de un eficiente servicio en la administración pública.

Desde luego que existen otros factores, quizás más importantes, pero se estima que si se logran conseguir los aspectos aquí presentados, es obvio, que se obtendrá una evaluación eficaz.

CAPITULO III

LA FORMULACIÓN PRESUPUESTARIA Y SU PRODUCTO

Ha sido anotado que el plan de corto plazo, como parte del proceso de planificación, tiene etapas que le dan dinamicidad al proceso. Se ha señalado, además, que cada instrumento integrante del primero debe pasar por las mismas. En el caso del presupuesto del sector público esta situación es mucho más palpable por cuanto en su seno ocurren todas estas fases del plan. El Gerente moderno debe tener mucha claridad en el hecho de que la Formulación del Presupuesto es la preparación del Proyecto de Presupuesto para un año. Para esta tarea debe considerar todos los principios administrativos que le permitan lograr un producto debidamente balanceado y porque debe tener presente que el éxito de un presupuesto depende de una buena formulación.

La etapa de la formulación presupuestaria del sector público requiere la definición de una serie de aspectos y actividades que deben cumplirse en el tiempo y el espacio necesario para lograr los mejores resultados.

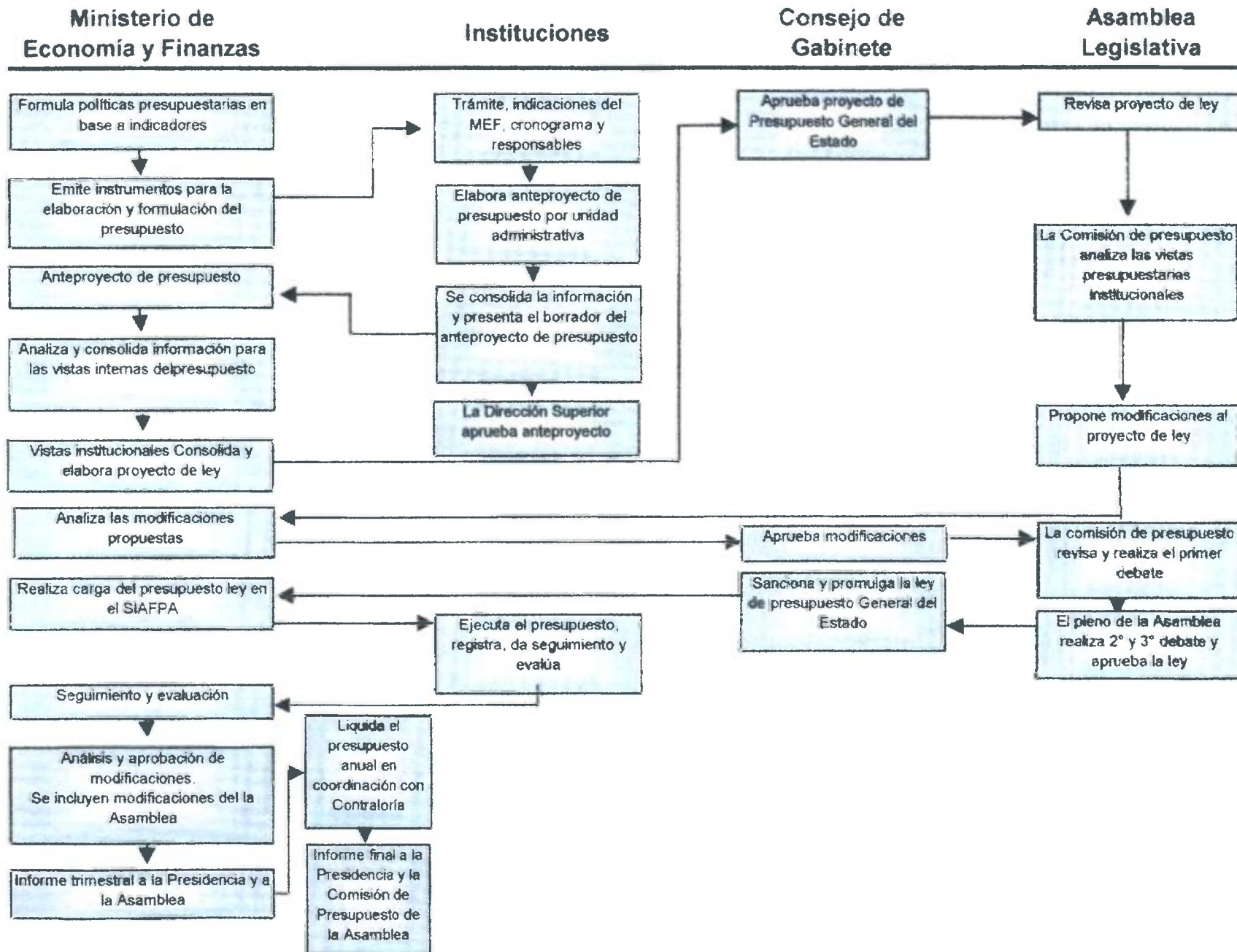
En primer lugar, debe recomendarse la existencia de dos (2) fases intermedias: la Programación, (macro y micro) y la Aprobación Legal.

La Programación, que debe entenderse como al cálculo de los ingresos y gastos en función de los objetivos, debe distinguir entre el Presupuesto del Estado y el Presupuesto Institucional. Atendiendo este desglose, se tiene una programación macro y una programación micro. La primera atendiendo los objetivos nacionales y la segunda a los objetivos institucionales.

A. Competencia para su realización

De acuerdo a la legislación vigente, en nuestro país la competencia para la formulación del Presupuesto le corresponde al Órgano Ejecutivo y al Órgano Legislativo. Por el Órgano Ejecutivo, la institución facultada para esta tarea es el Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección o Gerencia de Presupuesto de la Nación. En el caso del Órgano Legislativo, la tarea la realiza la Asamblea Legislativa y la Comisión de Presupuesto. Lo anterior lo ilustramos mediante el siguiente flujograma que muestra el proceso presupuestario en la República de Panamá y su interrelación actual.

ILUSTRACION N° 2
FLUJOGRAMA GENERAL DEL PROCESO PRESUPUESTARIO DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ Y SU INTERRELACIÓN



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas. Manual de Programación Presupuestaria, Panamá 1998.

1. La Programación Macro o del Estado:

Es una tarea que debe enfocar el Presupuesto del Sector Público en su totalidad y su realización le corresponde a la Gerencia Central o Nacional de Presupuesto. Con base en los objetivos y metas establecidas en el plan de mediano plazo y sobre todo en el conocimiento exacto de la situación existente sobre el aspecto fiscal, la Gerencia o Dirección Nacional de Presupuesto debe procurar los siguientes datos.

- a) Proyección pormenorizada de todos los ingresos públicos de origen interno y las posibilidades de financiamiento externo.
- b) Estimación de los gastos en forma detallada de todo el sector público, tanto los corrientes como los de capital, por institución y sector.
- c) Establecer las prioridades de gastos según sectores e instituciones.
- d) Formulación de la política presupuestaria en forma coherente con las políticas públicas en general.
- e) Fijación de topes en los créditos presupuestarios de las instituciones de todo el sector público.
- f) Instrucción bien definida a las gerencias u oficinas sectoriales de presupuestos sobre la forma de estimar sus ingresos y egresos así como mantener con ellos una interrelación constante.

Los puntos expuestos anteriormente, dejan translucir la idea de que el personal que labora en una Gerencia Nacional de Presupuesto debe tener un conocimiento profundo sobre la situación existente en el país en el aspecto económico así como del plan de mediano plazo en cuanto a las metas del sector público en producción de bienes y servicios, gastos, inversión, salud, educación y demás servicios públicos. Esta situación plantea la necesidad de una vinculación

directa tanto con las agencias e instituciones ejecutoras de las acciones que harán posible el alcance de las metas fijadas en el plan, como con la Gerencia Nacional de Planificación.

Una relación directa entre planificadores y programadores presupuestarios permitirá una óptima estimación de ingresos y gastos, no sólo para el corto plazo, sino para varios años que sirva para el ajuste del siguiente plan de mediano alcance, teniendo en cuenta las proyecciones de las variables del presupuesto económico nacional, la política fiscal existente y el proyecto que se propondría para la ejecución del plan. Por otro lado, la misma coordinación de esfuerzo haría posible la definición de objetivos, metas y prioridades tanto a nivel nacional, como sectorial, regional e institucional que hiciera coherente la acción desarrollada por las agencias que forman el sector público. Esta coordinación y mutuo entendimiento son muy necesarios y convenientes para la comprensión y éxito de la planificación y la eficacia del presupuesto-programa, como en efecto se ha señalado.

Una de las tareas fundamentales de quienes gerencian sistemas presupuestarios y de planificación es la de velar por el mantenimiento de un adecuado equilibrio de todo el conjunto y evitar un énfasis indebido que perjudique la afectividad global. Para ello se requiere una buena dosis de cultura interdisciplinaria, buen juicio y gran experiencia.

Sin embargo, en la realidad se observa muy a menudo, lo que Waterston anota:

“El necesario intercambio de ideas entre los planificadores y los expertos en administración pública no es frecuente que exista, ambos saben muy bien que una administración ineficaz estorba la realización de los planes, pero no llegan a ponerse

de acuerdo acerca de qué es lo que debe hacerse sobre este particular. Los expertos en uno y otro campo tienden a adoptar opiniones muy estrechas respecto a sus propias especialidades.”¹

Otro aspecto que merece especial consideración en estas notas y que tiene relación con la formulación del presupuesto público en su aspecto global es la programación de los ingresos. Es indudable que se han desarrollado magníficas técnicas para la estimación y que se llega al detalle necesario para una buena proyección con base en las cifras reales recaudadas. Sin embargo, es notorio que se hace muy poco para determinar si esa era la cifra que debió recaudarse en los años anteriores o si por el contrario, la estimación está afectada por alguna evasión. Desde luego que esta no sería materia que debería considerar el programador presupuestario, pero como ya ha sido anotado, el programador presupuestario debe ser conocedor y muy preocupado por la realidad misma que tenga incidencia sobre su labor como tal y por lo tanto debe ser un constante investigador a fin de poder coadyuvar en la formulación de una buena política fiscal. Por otro lado, se hace necesario estudiar el efecto de las exoneraciones a las empresas productoras en el aspecto socio-económico y la incidencia de un determinado gravamen en el resto de los agentes económicos, entre otros aspectos, si se quiere hacer una buena formulación del presupuesto del sector público y estructurar una política económica que asegure la ejecución del plan de corto plazo.

También requiere un examen específico por su significación en el proceso presupuestario, la clasificación de las transacciones del gobierno como agente del sistema económico. Estas clasificaciones son utilizadas en el proceso

¹ Waterston, Albert. *Planificación del Desarrollo. Lecciones de la Experiencia. Economía y Demografía*. 6ª Edición. México 1994. pág. 73

presupuestario del sector público y revisten especial importancia para el gobierno por cuanto presentan una clara visión para analizar el comportamiento de los ingresos y egresos y adoptar las mejores decisiones sobre las políticas económicas y presupuestarias.

Resulta evidente pensar que es difícil concebir una clasificación que sea de aplicación total a todos los países por cuanto cada uno tiene sus características y necesidades propias. Sobre este tópico, Rodríguez Aznar señala:

“Diversas son las clasificaciones utilizadas en el presupuesto, tanto de ingresos como de gastos. No exageramos si decimos que cada uno de los principales tratadistas de las finanzas públicas tiene su propia clasificación debido a los múltiples criterios que pueden seguirse para establecerla.”²

La anterior apreciación deja establecido que teóricamente se ha profundizado bastante sobre la importancia y aplicación de las clasificaciones presupuestarias, por lo tanto, lo que se diga aquí no será nada nuevo. Sin embargo, por razones de orden secuencial, se hará referencia a ellas, aunque en una forma muy superficial, teniendo como marco de referencia al Manual de Clasificación adoptado por las Naciones Unidas. Este manual es utilizado por los países miembros de esa organización, desde luego, con las debidas adaptaciones, según las características e intereses de cada cual.

a) Clasificación de ingresos: Es el agrupamiento ordenado de los ingresos que percibe el Estado atendiendo a criterios determinados por la necesidad de información y análisis. Los criterios más utilizados son la naturaleza económica, el origen o procedencia y una combinación de ambos. Su importancia está dada por la información que suministra para el análisis del comportamiento de sus respectivos rubros y para las posteriores decisiones de

² Rodríguez Aznar, José. *Elementos de Economía Presupuestaria* Caracas Ministerio de Hacienda, 1989, pág. 75

políticas económica y presupuestaria porque muestran una visión sobre la influencia del sector público en la economía por su disponibilidad de recursos financieros y el origen de los mismos.

b) **Clasificaciones de Gastos:** Así como los ingresos son clasificados con una finalidad bien definida, es necesario contar con clasificaciones de gastos para armonizar las cuentas fiscales y proporcionar las informaciones que permitan hacer los análisis sobre el comportamiento del gasto público en el resto de la economía, así como para poder fijar la política presupuestaria en función de la clase de gasto que requiere el alcance de las metas fijadas al sector para el cumplimiento del plan de corto plazo. Como las autorizaciones de gastos se hacen atendiendo diversos criterios y finalidades, se precisan varias clasificaciones. Las más importantes son las siguientes:

Institucional, Económica, Funcional, Sectorial, Por Objeto y Programática.

- **La Clasificación Institucional:** Consiste en el ordenamiento de los gastos según la organización administrativa del sector público. La ordenación se da por los organismos que integran el sector por grupos de instituciones, tal como fue anotado en la parte primera de este capítulo.
- **La Clasificación Económica:** Identifica los gastos del sector público según la naturaleza económica o destino de financiamiento de los mismos. Es una de las clasificaciones más importante para la toma de decisiones sobre el papel del Estado en el sistema económico, porque permite observar si los gastos son dedicados al consumo rutinario o a la inversión.
- **La Clasificación Funcional:** Ordena los gastos públicos según la misión que cumple el Estado, es decir, de acuerdo a los propósitos a que se dirige la acción gubernamental y permite visualizar la proporción que dedica el Estado a cada servicio en particular en el corto plazo.

- **La Clasificación Sectorial:** Muestra la proporción del gasto público dedicado al desarrollo de los sectores tecnológicos en que el Estado actúa para alcanzar las metas que le señala el plan operativo.
- **La Clasificación por Programas:** Es la que permite observar en forma global los objetivos fijados por el sector público para la ejecución del plan operativo, si se tiene en cuenta que cada programa gubernamental representa un objetivo definido para alcanzar las metas fijadas en el mediano plazo. No obstante, de ser ello así, en la mayoría de nuestros países es difícil observar una clasificación programática que refleje verdaderamente los objetivos, porque en realidad los presupuestos no responden a una verdadera estructuración programática, según los principios de la técnica del presupuesto – programa porque a pesar de los esfuerzos realizados, no existe una verdadera coherencia o vinculación real entre los planes de largo y mediano alcance con el plan operativo, especialmente con la parte correspondiente al sector público.

2.- La Programación Micro o Institucional:

Ya ha sido comentado que las instituciones son las que ejecutan las acciones necesarias para el cumplimiento del plan de corto plazo. En consecuencia, las instituciones del sector público son las que producirán los bienes y servicios fijados como meta al mismo sector. Para ello necesitan formular sus presupuestos a fin de poder combinar los recursos necesarios para producir la meta fijada. Las orientaciones y recomendaciones para la elaboración del presupuesto deben ser suministradas claramente por la Gerencia Nacional de Presupuesto, facultada para ello por la Ley vigente. Con base en estas orientaciones, las instituciones deben comenzar a programar sus presupuestos para el año mediante la técnica del presupuesto- programa para que sea considerado como instrumento del plan operativo.

Conviene señalar que, si bien es cierto que en nuestros países se formulan los presupuestos con la técnica programática, no es menos cierto que en algunos lo que se hizo fue cambiarle de nombre al presupuesto tradicional porque en la práctica siguió su proceso como tal y no pudo vincularse claramente con el plan de desarrollo. Esta es una labor que debe desarrollar el Gerente moderno en la Administración Pública, convencido de poder lograr una excelente programación presupuestaria a nivel institucional.

A los efectos de lograr un proyecto de presupuesto excelente, se precisa de una buena estructura programática, lo que equivale a saber distinguir entre una programación de objetivos y una programación de medios:

a) Programación de objetivos: Es necesario tener presente que una institución pública, más que cualquier otra, es creada para que cumpla una finalidad determinada y para cumplirla debe fijar o definir objetivos concretos que le permitan dar resultados claros y coherentes con las metas de mediano plazo, tratándose del presupuesto del sector público como instrumento del plan operativo. En otras palabras, necesita establecer qué producir y en qué cantidad.

Hay que distinguir entre enunciación y definición de objetivos. Por ejemplo, la proposición "combatiremos la malaria" representa una enunciación. La proposición "reduciremos la malaria en 10% en el transcurso de dos años en la Provincia de Darién" representa una definición de objetivos.

Como se puede notar, hay una distinción bien clara entre una definición y una enunciación de objetivos. Pero al estudiar el presupuesto público en algunos países, se observa que las dos concepciones se utilizan como sinónimos indistintamente sin darle la importancia que ello merece, no comprendiendo que

en ello va implícita la dificultad en estructurar programáticamente el presupuesto porque no se distingue entre el desarrollo de una acción directa (objetivo definido), y de otra indirecta (objetivo enunciado), que constituyen los programas operativos o realmente programas y las actividades centrales y comunes o simplemente auxiliares.

Por otro lado, el alcance de los objetivos definidos supone la combinación de acciones y recursos, o sea los medios necesarios para ello, por lo que, la acción de definir objetivos y combinar los medios necesarios para alcanzarlos, podríamos denominarla programa. Sin embargo, debe reconocerse que la complejidad de las labores y la división del trabajo necesario para el alcance de un objetivo, determinan que en la programación de objetivos se distingan tres categorías: programa, sub-programa y proyecto.

Para efectividad de un presupuesto-programa como instrumento del plan operativo, un programa debe ser comprendido como “la categoría presupuestaria relativa a un objetivo concreto, en término de la producción de un determinado tipo de bienes o de servicios, simple o complejo y que por lo tanto comprende a éste, al conjunto de acciones necesarios para alcanzarlo, a los recursos humanos y materiales y demás insumos con los cuales se ha de efectuar las antedichas acciones; y a la organización en la que se conjuguen debidamente todos los medios, en función del objetivo.”³

La definición es clara, sin embargo, es necesario insistir que lo que determina la existencia de un programa es la concreción de un objetivo en la producción de un bien o servicio final que salga de la institución hacia el sector privado o resto del sector público. Esta es la primera y fundamental condición para que la combinación de acciones y recursos en una unidad administrativa

³ Martner, Gonzalo. *Planificación y Presupuesto por Programas* 6ª Edición México 1994, pág.239

puede considerarse programa. Este bien o servicio final puede ser concebido en cantidad o calidad. Cuando se trata de cantidad, es evidente que presenta pocos problemas porque es fácil su concepción, pero cuando se trata de la calidad, será necesario la consideración de los volúmenes de trabajo, es decir, las acciones que deben desarrollarse para alcanzar la meta (objetivo cuantificado) fijada en la formulación del presupuesto.

Es obvio que habrá algunos programas complejos en cuanto a la producción de bienes o servicios finales hacia la comunidad o resto del sector público. En ese caso es necesario una sub-división del programa con el fin de concretizar aún más el objetivo o producto de las acciones desarrolladas. Esto es lo que constituye el sub-programa. Pero es indispensable que se tenga en cuenta que se trata de la sub-división de un programa complejo para explicitar con mayor claridad el mismo objetivo, porque no debe ser un objetivo diferente, sino el mismo con una cualidad diferente, porque constituye el mismo producto final, pero con cualidades diferentes. El caso típico es el programa de educación media: el producto final es la producción cuantitativa de "egresados", pero pueden ser egresados de bachillerato, maestros, carpinteros, secretarias, etc.

La otra categoría es la de proyectos. La concepción de un proyecto es evidente que es clara. Se trata de la creación o ampliación sustancial de una unidad económica que pueda ser utilizada como medio de producción, lo que constituye la definición de un objetivo en término de un bien de capital. Pero es necesario tener presente que será definido como una categoría de objetivos, siempre y cuando la institución lo construya u obtenga para el resto de la comunidad y no para uso de ella misma. Es el caso de los proyectos que aparecen en el presupuesto de Obras Públicas, pero que son para salud (hospitales), educación (escuelas) o caminos (comunidad).

Estas son las tres categorías de objetivos que deben tenerse presente en la formulación del presupuesto institucional y que deben responder a los objetivos fijados en el plan de mediano plazo, para que se puedan considerar como parte del presupuesto-programa del sector público como instrumento del plan operativo.

Cuando la institución tiene definidos sus objetivos en función de la finalidad establecida en el plan de mediano plazo, dispone de una programación de objetivos en términos de productos finales para la sociedad o resto del sector público. Después de programados sus objetivos, debe combinar las acciones, recursos y demás medios para alcanzarlos, es decir, programar los medios.

b) Programación de medios: Un medio es definido como “cualquier objeto o norma o conjunto de objetos o normas que se empleen en el proceso de alcanzar un objetivo... Es lo que constituye el conjunto de recursos humanos, materiales, tecnológicos y las acciones para alcanzar un objetivo. Como en los objetivos, la programación de medios también se puede dividir en las siguientes categorías: actividades y proyectos.

La actividad puede concebirse como un conjunto de acciones especializadas que realizan las tareas necesarias para el alcance de los objetivos definidos por la institución, estableciendo el costo de los recursos humanos, materiales y otros insumos y puede ser de tres tipos: actividad central, cuyas acciones coadyuvan al alcance de los objetivos de todos los programas: actividad común, la que coadyuva a dos o más programas y las actividades específicas que son las que posibilitan el alcance de los objetivos de un solo programa.

Los proyectos, como se dijo, son creaciones de nuevas unidades de producción o de ampliaciones que hagan perdurar la unidad existente. En otras

palabras, es un bien de capital duradero que se utilice como medio de producción para el alcance de los objetivos definidos por la institución. Como las actividades, puede ser proyecto central, el que sirva para el desarrollo de todos los programas de la institución; proyectos comunes, los que coadyuven a la realización de dos o más programas y proyectos específicos, los que sólo estén en función de un programa. En la formulación de un proyecto se debe presentar su costo y la ubicación física del mismo.

En esta forma queda más aclarada la confusión entre objetivos y medios y se observa la diferencia de un programa con las actividades, lo que indica que no podrá haber ningún programa “central” o “general”, porque en realidad son actividades centrales y no programas, aunque sea dirección general o departamento.

Programados en esta forma los objetivos y medios de una institución, es fácil determinar qué programa o programas son los prioritarios y si se ha seguido la consistencia necesaria con los objetivos y metas del plan de mediano plazo correspondiente al sector público. Por otro lado, podría constatarse la compatibilidad entre las metas establecidas y los recursos que se utilizarán, porque en cada actividad será necesario, como dice la definición, establecer el costo de los recursos y demás insumos necesarios para su realización.

Sobre la programación de los gastos públicos, conviene hacer algunas consideraciones. El planteamiento de la necesidad de recursos para desarrollar las distintas actividades que harán posible el alcance de las metas consignadas en el plan por parte de la institución que está programando, se hará la formulación del presupuesto, mediante la utilización de la clasificación de los gastos por objeto que corresponde a los créditos o asignaciones presupuestarias para el financiamiento de los recursos humanos, materiales y los otros insumos. En la

clasificación de estos créditos es necesario distinguir los que financiarán las acciones directas de la propia institución y los que, por efectos de la política económica del Estado, financiarán acciones que desarrollará la iniciativa privada. A los primeros se les conoce como gastos de funcionamiento y de inversión y a los segundos como transferencias. Los primeros son los gastos directos de la institución ya para su normal funcionamiento y ampliación de su capacidad productiva y los segundos, son considerados como transferencias porque son créditos efectuados por el Estado al sector privado sin que medie ninguna obligación, por parte de este sector, de devolver bienes y servicios al Estado en forma directa. Estas transferencias surgen como consecuencia de la política económica – social del gobierno de redistribución del ingreso; congelación de precios, aumento de salarios, etc y son los llamados subsidios a los productores y pueden clasificarse en corrientes y de capital.

Después de la programación de objetivos y medios en la forma antes señalada y en atención a las orientaciones y asesoría permanentes de la Gerencia Nacional de Presupuesto, cada institución completará su ante-proyecto de presupuesto y lo remitirá al Ministerio de Economía y Finanzas (Gerencia Nacional de Presupuesto), para que esta oficina cumpla las siguientes atribuciones, entre otras:

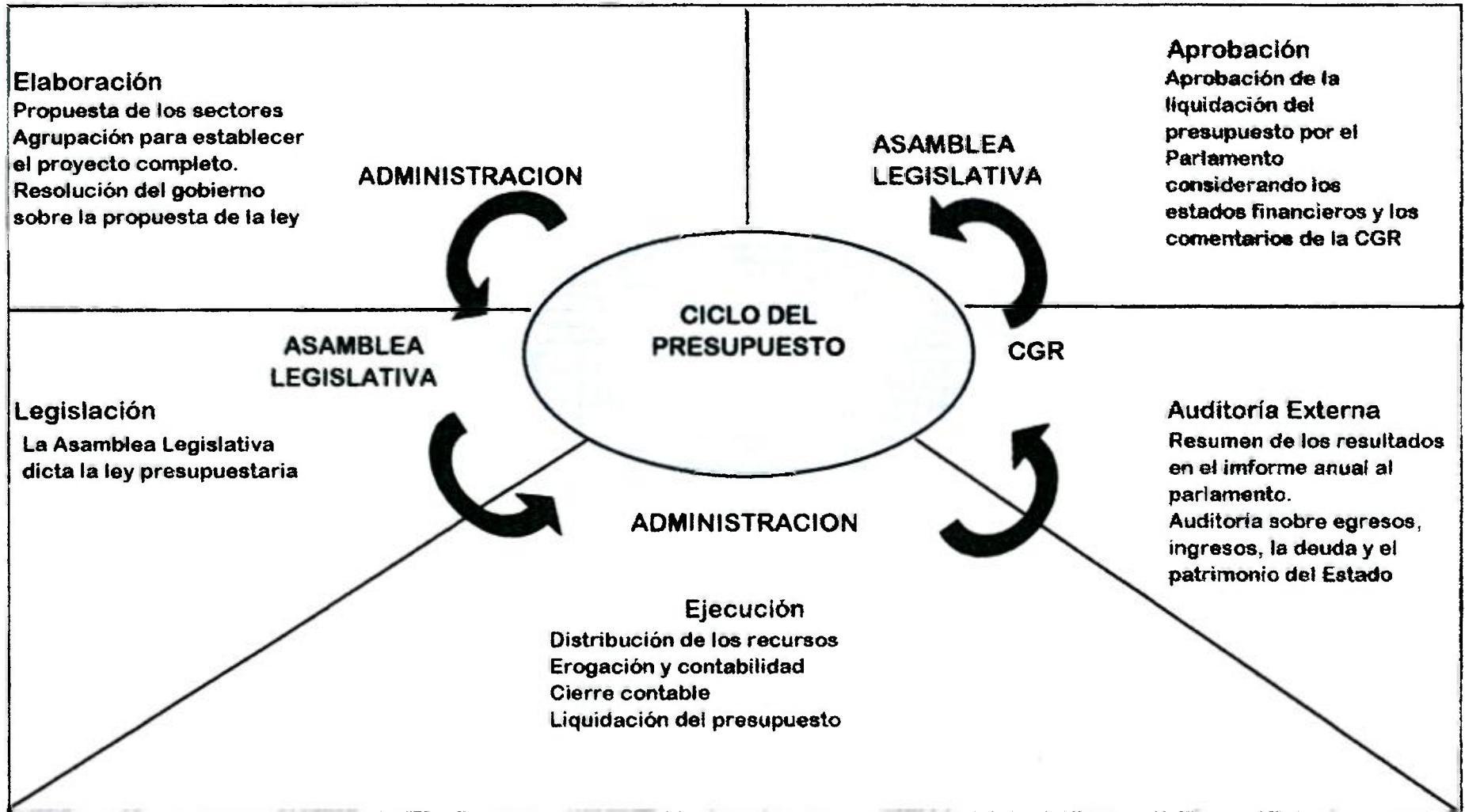
- 1) Verificar la estimación de ingresos y egresos de cada institución por tipo (corrientes y de capital).
- 2) Conjuntamente con los planificadores, verificar si los objetivos y metas responden a lo establecido en el mediano plazo, institucional y sectorialmente; si son coherentes con los recursos disponibles y si éstos están en relación con las metas del presupuesto económico nacional.

- 3) Hacer los ajustes correspondientes en caso de que sea necesario, según la política presupuestaria que se formule.
- 4) Preparación del Proyecto de Presupuesto del sector público para su discusión y aprobación por el más alto nivel de decisión política.
- 5) Formulación de la política presupuestaria coherente con la tributaria, aduanera y monetaria que conformarán la política económica necesaria para el financiamiento y ejecución del plan.

Las anteriores consideraciones suponen una larga y ardua tarea de parte del personal de la Gerencia Nacional de Presupuesto, pero es conveniente observar que si se logra que la misma tenga un contacto permanente con las instituciones públicas, el trabajo se hará mucho más expedito.

Después de este trabajo con cada institución del Sector Público, la Gerencia Nacional de Presupuesto debe preparar el Proyecto de Presupuesto General del Estado que debe analizar el Consejo de Gabinete y posteriormente enviarlo a la Asamblea Legislativa para su examen y aprobación o rechazo según establece la Constitución Política del Estado. Todo lo anteriormente expuesto, aparece ilustrado en la siguiente página.

ILUSTRACIÓN N° 3
CICLO DEL PRESUPUESTO



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas. Manual de Programación Presupuestaria, Panamá 1998.

B. Resultados de la Programación

Se había expuesto que la Formulación del Presupuesto, tanto el del Estado como el de una institución, requieren de una serie de actividades que se dan en dos (2) niveles: la macro o del Estado y la micro o institucional.

Las actividades de la programación macro dan como resultado la preparación o formulación del Proyecto de Presupuesto General del Estado con todos los detalles y anexos que sean útiles para la fase intermedia siguiente o sea la aprobación legal del Presupuesto.

En consecuencia, la Gerencia moderna debe esmerarse en lograr la mayor eficiencia en la preparación o formulación del presupuesto.

1.- En el Nivel Macro:

Con todo lo expuesto, en el nivel macro la Gerencia Nacional del Presupuesto debe presentar los siguientes resultados:

- a) El Proyecto de Presupuesto General del Estado con el desglose correspondiente a todas las entidades del Gobierno Central; del Sector Descentralizado (Entidades, Instituciones, etc.); de las Empresas del Estado, por institución; de los Intermediarios Financieros (Bancos del Estado) por institución.
- b) El detalle de los ingresos corrientes y de capital por rubro, grupo y procedencia.
- c) Datos comparativos de años anteriores
- d) Disponer de las explicaciones que exija la Asamblea Legislativa en la fase de aprobación legal

- e) **Presentación del Proyecto con una Exposición de Motivos que sea convincente y equilibrada sobre los datos del proyecto y el futuro del país.**
- f) **Exposición de resultados de la política económica y presupuestaria del año anterior y una proyección de lo que se espera para el año siguiente.**
- g) **Tener alternativas de reformas o modificaciones si lo exige la Asamblea Legislativa.**

2.- En el Nivel Institucional Micro:

La gerencia institucional debe preocuparse en presentar un proyecto de presupuesto empresarial con los siguientes datos:

- a. **Una estructura presupuestaria que clasifique los programas; los subprogramas, las actividades y los proyectos en forma tal que no deje espacio para la duda.**
- b. **Un detalle de los ingresos corrientes y de capital con especificación de la fuente y el rubro específico.**
- c. **Detalle específico de los objetivos de la entidad para el año del presupuesto.**
- d. **Especificación de los resultados esperados comparados con los obtenidos en el año anterior.**
- e. **Determinación de las políticas de la institución coherente con la política económica del Estado.**
- f. **Presentación de los programas de trabajo de cada una de las unidades administrativas de la empresa.**
- g. **Exposición de las metas y volúmenes de trabajo que permitan evaluar la gestión presupuestaria.**

- h. Demostrar disposición a aclarar los distintos conceptos en las vistas presupuestarias de la Asamblea Legislativa.
- i. Demostrar disposición a cumplir las directrices de la política económica del Estado.
- j. Demostrar capacidad de ejecución, ajustes y modificaciones al presupuesto durante el año.

C.- La Aprobación Legal del Presupuesto:

Tal como lo establece la constitución panameña el Presupuesto General del Estado, que incluye a todas las entidades públicas, debe ser aprobado por la Asamblea Legislativa. La Asamblea dispone de una Comisión especial que lo analiza y lo aprueba en primer debate con todos los pormenores de una ley normal, pasando luego al pleno que le dá el segundo y tercer debate, convirtiéndose así en ley de la República, con una vigencia de un año calendario.

CAPITULO IV

LA EJECUCIÓN Y EL CONTROL DEL PRESUPUESTO

Aprobado el Presupuesto por la Asamblea Legislativa y promulgada la Ley en la Gaceta Oficial, se da inicio a las etapas de Ejecución y Control. La primera implica la realización de lo dispuesto en la formulación y la segunda al registro de esas realizaciones. Ambas etapas ocurren en forma simultánea y se refieren al comportamiento de los ingresos, gastos, acciones y plazos como elementos básicos del presupuesto.

Para el registro y control de la ejecución presupuestaria en Panamá se utiliza un programa que se denomina SIAFPA, (Sistema de Administración Financiera de Panamá) el cual cuenta con varios módulos, dedicados a la captura, procesamiento y administración de la información proveniente de los diferentes subsistemas que componen el Sistema de Administración Financiera del Estado Panameño, los cuales son: Presupuesto, Contabilidad, Deuda Pública, Tesorería y Control Fiscal.

Este software integra toda la información y la distribuye a cada uno de los subsistemas, de forma tal que la misma se mantiene actualizada automáticamente, permitiendo que cada uno de los subsistemas tenga la información proveniente de las transacciones procesadas en los demás componentes, lo cual garantiza una información exacta, oportuna y confiable para todos los usuarios.

Lo antes expuesto significa que cada módulo actúa por separado pero la información se integra producto de las características del sistema, lo cual permite la fácil obtención de información presupuestaria a muchos niveles (por partida,

por grupo, por objeto de gasto, por subprograma, por programa, por sector, por institución, por área). Lo mismo ocurre bajo el punto de vista contable, de cuyo módulo puede obtenerse información por documento, por asiento, por institución, por área, hasta los Estados Financieros Institucionales y globales en términos del Estado.

El SIAFPA fue construido con la participación de los usuarios, los cuales se incorporaron mediante ejercicios de Planeación Estratégica en cada una de las fases del proceso de desarrollo con el ánimo de considerar e incorporar todas sus demandas.

Su diseño considera el flujo de los documentos, es decir, que los documentos viajan electrónicamente de departamento en departamento y de estación en estación. En cada una de ellas, el operador agrega la información que le compete y el documento sigue viajando, hasta completar su recorrido y obtener las autorizaciones electrónicas correspondientes.

Cuenta con cuatro (4) niveles distintos de agregación o consolidación para garantizar la captura y tratamientos de todas las transacciones de las instituciones, estos niveles son:

- SIAFPA Registro para las dependencias o instituciones
- SIAFPA Institucional para instituciones,
- SIAFPA Consolidado para las instituciones u órganos rectores, y
- SIAFPA Gerencial para las autoridades de la administración financiera gubernamental.

El registro presupuestario con respecto a los gastos se realiza en base al Presupuesto Ley que es cargado al sistema luego de su aprobación en la Asamblea Legislativa.

Esta carga presupuestaria se realiza en forma automática y considera la totalidad de las partidas por institución, sobre las cuales se efectúan los registros, disminuyendo su disponibilidad y dando paso a los registros financieros que se desprenden de cada transacción.

Estos registros contables en la mayoría de los casos, se encuentran parametrizados en la base de conocimiento del sistema, razón por la cual se realizan automáticamente.

Las partidas presupuestarias cuentan con quine (15) dígitos, que tienen el siguiente significado:

X	Área
Xx	Institución
X	Tipo de Presupuesto
X	Programa
Xxx	Fuente de Financiamiento
Xx	Subprograma
Xx	Actividad
Xxx	Objeto del Gasto

El SIAFPA se encuentra en implantación y está operando en las siguientes instituciones:

- SIAFPA Consolidado
- Tesorería
- Módulo de Presupuesto
- Módulo de Deuda Pública

- **Ministerio de Obras Públicas**
- **Ministerio de Vivienda**
- **Ministerio de Comercio e Industrias**
- **Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia**
- **Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral**
- **Ministerio de Economía y Finanzas**
- **Órgano Judicial**
- **Contraloría General de la República**

Cabe advertir que a pesar de que se trabaja en el Gobierno Central para culminar su implantación en diciembre de este año 2001, el módulo de presupuesto funciona en todas las instituciones tanto del Gobierno Central, las Entidades Descentralizadas, Empresas Públicas e Intermediarios Financieros, lo cual permite contar con la información presupuestaria en tiempo real, facilitando la adopción de decisiones, el seguimiento, evaluación y control del mismo.

El registro se realiza por conducto de los documentos de afectación presupuestaria, proceso este que se facilita en virtud de que tales documentos en su mayoría son producidos en el propio sistema, tales como: Solicitudes de Compras, Resúmenes de las Adjudicaciones, Órdenes de Compra, Resúmenes de los Contratos de los cuales se registran el número de transacción, número de documento, partida presupuestaria, registro financiero, tipo de fondo que afectan y la descripción del bien o servicio, entre otros aspectos.

Este sistema está diseñado de manera que el documento no puede continuar su trámite si no es debidamente registrado, puesto que por efectos del flujo de trabajo, el mismo no puede viajar electrónicamente de un departamento a otro sino ha completado su ciclo en el mismo.

De igual forma ocurre con el control, ya que los documentos y registros de transacciones requieren del refrendo de los responsables de las tareas de control, quienes indican en el sistema si las transacciones cumplen o no con los requisitos. Este paso es obligatorio para el perfeccionamiento de las transacciones; una omisión o una observación en este aspecto, impide que la transacción siga su curso.

La ejecución del Presupuesto debe realizarse de conformidad con las Normas de Administración Presupuestaria que contiene la Ley de Presupuesto General del Estado y de las normativas que emita el Ministerio de Economía y Finanzas, las cuales tienen que ver con el comportamiento de los ingresos; por ello, el sistema contiene detalles por partidas relativas a las asignaciones mensuales, traslados de partidas, créditos suplementales y extraordinarios, congelaciones y redistribuciones, que sirven de marco de referencia para el análisis de los registros.

El control que se realiza sobre la ejecución presupuestaria es un control previo y para ello el SIAFPA contiene pantallas especiales para el refrendo de las transacciones y para los reportes relativos a las actividades de control fiscal. Esto significa que ninguna transacción de afectación presupuestaria está completamente perfeccionada si no es refrendada por los funcionarios de Control Fiscal, destacados en las diferentes instituciones.

A. En el Aspecto Financiero

La Ejecución y el Control Financiero se refiere al comportamiento de los elementos ingresos y gastos, sin ninguna referencia a su fuente de origen.

Las Normas de Administración Presupuestaria definen la ejecución como el conjunto de decisiones y acciones operativas, administrativas y financieras para la realización de los programas y proyectos contemplados en el Presupuesto General del Estado.

Establece como principio general, que no se podrá realizar ningún pago si en el Presupuesto no consta específicamente la partida de gastos para satisfacer la obligación, así mismo el Estado no podrá exigir ningún tributo si no consta en el Presupuesto como parte de los ingresos.

Las autorizaciones máximas de gastos de funcionamiento e inversión se distribuirán en doce asignaciones mensuales que no necesariamente serán iguales. Las asignaciones mensuales serán aprobadas para cada partida por el Ministerio de Economía y Finanzas en base a los programas de trabajo, cronograma de actividades y a la previsión del comportamiento de los ingresos.

Determina la Unidad de Caja al especificar que todos los ingresos del Gobierno Central deberán consignarse en el Presupuesto y se depositarán en la cuenta del Tesoro Nacional en el Banco Nacional de Panamá, contra la cual se expedirá toda orden de pago para cubrir los compromisos causados por las autorizaciones de gastos originadas en sus distintas dependencias. Las Instituciones Descentralizadas, Empresas Públicas e Intermediarios Financieros se regirán por el mismo principio de unidad de caja, de conformidad con la autonomía administrativa y financiera dispuesta en su respectiva Ley.

Define el compromiso presupuestario como toda obligación contingente de una institución pública que, cumplido con el devengado, conlleva una erogación a favor de terceros con cargo al período fiscal vigente y que haya sido registrada en la respectiva partida de gastos. En caso de que se adquiriera una obligación por la ejecución de obras o prestación de servicios debe preverse su pago a fin de

satisfacerlo si este ocurre después de la vigencia del presupuesto en que fue consignado su compromiso, evitando así afectar las asignaciones presupuestarias del año siguiente.

B. En el Aspecto Físico

La ejecución y el control del presupuesto en el aspecto físico se refiere al cumplimiento de lo dispuesto en la fase de formulación con respecto a las acciones o actividades como elemento del presupuesto.

La experiencia hasta ahora del sistema de registro es bastante buena en cuanto al control de los datos, sin embargo es notoria la preocupación de la comunidad sobre una baja ejecución presupuestaria sobre todo en el cumplimiento de metas, resultados y volúmenes de trabajo. Por ello, y por conocer a fondo los problemas estimamos que ésta necesidad existe por que hace falta tomar acción en los siguientes temas:

- 1) Es necesario que todas las unidades ejecutoras de programas, subprogramas, actividades y proyectos establezcan, un programa de trabajo que clarifique qué debe hacer; cuándo debe hacerlo y con qué o quienes se deben realizar las distintas acciones o tareas para cumplir su cometido. Esta condición facilita muchísimo el establecimiento de las responsabilidades en el desarrollo metas y es una manera expedita de solicitar los distintos créditos presupuestarios.
- 2) La Gerencia Nacional de Presupuesto debe promover una política presupuestaria que facilite la acción de las distintas unidades ejecutoras de las instituciones y asignar los créditos presupuestarios o autorizaciones de gastos en forma trimestral y exigir programas de trabajo para justificar las solicitudes de créditos. Debe observar además, el movimiento del presupuesto de caja o

disponibilidades de recursos financieros efectivos para aprobar los créditos en función de las prioridades de gastos fijados en el política del gasto.

3) Es necesaria una coordinación efectiva entre las distintas instituciones que haga posible una eficiente canalización de recursos para responder a las prioridades planteadas.

Con la observación de estos tres (3) puntos juntos con una buena política de ejecución en cada institución y con la colaboración de un personal con mística y deseos de hacer las cosas es la mejor forma, es obvio que se podrá lograr una buena ejecución del presupuesto y por tanto el plan operativo en lo que respecta al sector público.

C. En el Aspecto Legal

El control del presupuesto en el aspecto legal está dirigido al cumplimiento de las normas legales con respecto al comportamiento de los elementos del presupuesto y a la responsabilidad de cada gerente en su respectivo nivel.

Las disposiciones legales de la ejecución presupuestaria se establecen en el Código Fiscal, y se desarrollan en la Ley por la cual se dicta el Presupuesto General del Estado para cada vigencia fiscal a través del Título de las Normas de Administración Presupuestaria que cada año se aprueban con el presupuesto.

El control legal del presupuesto, también se conoce como la auditoría y se ejerce mediante la aplicación de las normas relacionadas con el presupuesto.

Es conveniente hacer notar que el auditor presupuestario sea una especie de asesor y no actúe como policía y obstaculizando el proceso. Para ello la gerencia

moderna debe proveerlo de los instrumentos básicos que le permitan fiscalizar la ejecución atendiendo el cumplimiento de los objetivos de la institución y no como instrumento de ahorro de las unidades administrativas.

CAPITULO V

LA EVALUACIÓN DEL PRESUPUESTO ATENDIENDO A DIFERENTES CRITERIOS

La evaluación es entendida como la etapa del proceso presupuestario que permite examinar el progreso o atraso en la ejecución de los ingresos, la utilización de los gastos y el desarrollo de los programas.

Es un análisis comparativo de lo realizado frente a lo programado con el fin de corregir las desviaciones y obtener conclusiones y recomendaciones útiles que puedan ser aplicadas en la formulación y ejecución de los presupuestos y planes siguientes entendiéndose que los términos programados y realizados deben referirse, tanto al aspecto físico como al financiero o gasto invertido.

La evaluación es un trabajo difícil y delicado. Es un campo sobre el cual no se ha escrito mucho y es poca la experiencia que se ha podido lograr en la administración pública. Es un proceso que tiene mucha relación con la formulación o programación de los planes, toda vez que se considera difícil concebir una buena formulación sin evaluación, como tampoco resulta fácil efectuar una buena evaluación con una deficiente formulación.

Es importante tener presente que para realizar una buena evaluación, es necesario el dominio de la información. Esta debe ser la mínima indispensable para que el trabajo sea realista y práctico y no se preste a confusiones. De nada sirve una gran cantidad de informaciones, si se dificulta su interpretación. El sistema de análisis debe ser diseñado de tal manera que posibilite su uso y

consistencia, es decir, que sea sencillo, ágil y que presente la información deseada en la forma más clara posible.

Es indispensable además hacer notar, que las recomendaciones que surjan de la evaluación, sean de aplicación práctica para que sea efectiva en la administración presupuestaria, y esto es válido también para la planificación operativa. Perdería eficacia la evaluación, si como producto de su análisis se hicieran recomendaciones imprácticas o de difícil aplicación en el proceso presupuestario y de planificación.

Por último, conviene dejar claro que la profundidad técnica y eficacia de la fase evaluativa estará, indudablemente, en función de la preparación, interés, dedicación y mística del elemento humano que participe en el proceso. Es indispensable que este factor esté consciente de la labor que realiza; que esté compenetrado del porqué y para qué es el trabajo efectuado y demuestre fé y entusiasmo en el resultado a obtener.

A. Importancia de la Evaluación

Como se ha indicado es evidente la importancia de la evaluación presupuestaria, no sólo para el programador sino para el máximo nivel de decisión, la opinión pública y el nivel internacional.

También es importante, para la alta gerencia política, porque le permite captar la realidad existente y tomar las mejores decisiones para la ejecución y alcance de las metas de cualquier plan o presupuesto. Es importante señalar que un informe evaluativo para el nivel político debe ser diseñado de tal forma que asegure el beneficio a ese nivel y proporcione una visión amplia de lo acontecido y lo que está por suceder, es decir una documentación práctica, oportuna y

contentiva de los datos nacionales más importantes y sus interrelaciones que a ese nivel de decisión sean necesarios y justificados.

La sociedad también necesita saber cómo y dónde son invertidos los impuestos y contribuciones que hace el fisco nacional, por lo que un informe evaluativo que interrelacione la información financiera y física, sería la fuente ideal para ese propósito.

En último término está el nivel internacional. Es de todos conocido el hecho de que los organismos internacionales de financiamiento, exigen una serie de condiciones previas para el otorgamiento de un crédito. Muchas de las condiciones y requisitos quedan satisfechos mediante un informe evaluativo de la ejecución presupuestaria del sector público, que indique en forma clara, consistente y oportuna el estado de la programación de las actividades del sector y el grado de cumplimiento del plan de desarrollo.

Así como se han expuesto las anteriores consideraciones, pueden seguirse anotando muchas más que testifican la importancia de la evaluación en el proceso presupuestario y en la planificación en general, tal como lo anota Jorge Rípa:

“Es indudable que tendrá poco valor la tarea de planificación y programación sino existe la medición de los resultados logrados, la determinación de las variaciones entre lo previsto y realizado, la emisión de informes de resultados, la evaluación de las causas que provocaron las desviaciones y la adopción de las decisiones y acciones correctivas adecuadas.”¹

El seguimiento y evaluación se debe realizar básicamente a dos niveles:

¹Rípa, Jorge. *La Contabilidad Gubernamental como Instrumento para la Toma de Decisiones*. Caracas, Venezuela. Editorial NEXA 1993. pág. 69

Institucional: por medio de las oficinas de presupuesto, dependencias ejecutoras de programas y proyectos y de sus respectivas autoridades.

Central: por medio de la Dirección de Presupuesto de la Nación del Ministerio de Economía y Finanzas, la Contraloría General de la República y la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Legislativa.

El seguimiento tiene que ser paralelo a la ejecución presupuestaria o inmediatamente posterior a la misma, por ello todos los aspectos inherentes a la ejecución presupuestaria son los mismos que se utilizan para su Evaluación, en los aspectos financieros y físicos.

B. La Evaluación Financiera:

Se trata de analizar el grado de cumplimiento de las metas o topes financieros de los ingresos o de los gastos. En materia de ingresos es necesario comparar la suma estimada de cada rubro con la suma generada en el tiempo programado para ello. Se utiliza el término “generado” en vez de “recaudado” dado el hecho de que un ingreso puede haberse generado y estar pendiente de cobro.

Al hacerse este análisis comparativo deben obtenerse los siguientes resultados:

- a) Un balance, igualdad en los dos conceptos
- b) Un superávit presupuestario, o lo que es lo mismo, una suma mayor generada que la programada
- c) Un déficit presupuestario en ingreso, que significa mayor programación que la suma generada.

El resultado de la evaluación financiera en la gestión de los ingresos debe señalar la eficiencia o deficiencia en la programación de los mismos. Obtener un déficit o superávit presupuestario en cualquier rubro de ingresos, presupone la ineficiencia en la tarea. Sin embargo, es necesario determinar la causa de la misma, si se trata de factores internos o externos para ubicar la responsabilidad de la gerencia sobre el resultado.

Para una gerencia eficiente, el resultado en la comparación de lo programado frente a lo generado, tanto en materia de ingresos como en gastos debe existir un balance. Cualquier resultado que no muestre este balance merece un análisis especial.

La eficiencia administrativa no sólo debe estar en los resultados de la evaluación, sino en aceptar la responsabilidad y corregir los errores y las desviaciones si es que los hubo. Por ello, es necesario el análisis de todos los resultados financieros a los efectos de mejores elementos para la nueva programación de los ingresos y gastos de la próxima vigencia del presupuesto.

En materia de gastos, los resultados también pueden ser un balance, es decir, igualdad entre lo programado y el compromiso del gasto; un superávit presupuestario, equivalente a una suma menor comprometida que la suma programada o un déficit presupuestario, equivalente a una suma mayor comprometida que la asignación programada.

C. La Evaluación Física

Ha sido expuesto que el presupuesto del Sector Público, como instrumento de planificación, es la expresión del Estado en el cumplimiento o desarrollo de un plan de corto plazo. Esta situación obliga a las entidades públicas expresar en

términos reales, el desarrollo de actividades para el cumplimiento de los objetivos, tanto a nivel del Estado o global, como a nivel institucional, para lo cual es necesario realizar una evaluación del grado de cumplimiento de las metas durante la vigencia del presupuesto, a los efectos de comparar lo realizado frente a lo propuesto o programado.

1) La identificación de unidades de medida: para poder hacer el análisis comparativo, es necesario contar con unidades de medidas físicas que permita fija las metas en la programación de los objetivos y, concomitante con la ejecución, la evaluación de los resultados obtenidos.

La identificación de unidades de medida que posibiliten programar a base de metas cuantificables y luego el análisis de los resultados esperados, constituye uno de los problemas básicos en la administración del presupuesto del sector público, dada la naturaleza de sus funciones. Porque lo importante no es identificar unidades de medida por identificarlas, sino disponer de indicadores significativos que permita hacer una evaluación efectiva y realista que controle el progreso, estancamiento o retroceso de un programa.

2) El Flujo de Información Periódica: Al establecerse las unidades de medidas y adecuarse el proceso de registro y control de la ejecución del plan o presupuesto, es necesario establecer un flujo de informaciones sobre la ejecución que permita visualizar el comportamiento de la programación. Esta información debe ser de carácter físico con su correspondiente relación con los costos financieros complementados con breves comentarios que expliquen las situaciones especiales que se hayan presentado en el curso de la ejecución a fin de hacer las recomendaciones y ajustes necesarios oportunamente y poder hacer uso de los recursos en una forma más eficiente. Es recomendable que la consecución de la información financiera y física estén íntimamente ligadas, para obtener en

el tiempo necesario, una evaluación efectiva y que ésta constituya un verdadero apoyo a la asignación de los fondos para el alcance de los objetivos y metas fijadas en el plan y en el presupuesto.

La realización de la evaluación presupuestaria, supone la aplicación de por lo menos tres tipos de medidas físicas, que incluyen la medida del volumen de trabajo; medidas del producto final que reflejan los resultados del trabajo; las medidas de las realizaciones que reflejan el efecto del trabajo.

La observación anterior, pone en evidencia la necesidad de distinguir entre una medida que identifique las acciones que se desarrollan para alcanzar el objetivo definido, denominadas volúmenes de trabajo; otra que señale metas o productos finales y por último, otra que indique la eficiencia obtenida con el trabajo realizado. Esta apreciación supone la estructuración de un buen presupuesto-programa, donde sus programas sean realmente programas con objetivos definidos por alcanzar en términos de bienes o servicios a la comunidad.

En resumen, para la consideración de una unidad de medición significativa es necesario que la misma refleje adecuadamente el objetivo que se persigue en el desarrollo del programa en términos de bien o servicio final a la de un programa y su relación con otros. Para una actividad o proyecto, comunidad y que sirva como unidad de registro contable y estadístico, así como para expresar costos unitarios y que sea homogénea y posibilite la comparación dentro sería el volumen de trabajo para cumplir el programa o sub-programa, según sea el caso y para éstos el producto final hacia el resto de la comunidad.

CAPITULO VI

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El análisis de la excelente bibliografía consultada; la apreciación real y objetiva del comportamiento administrativo panameño; la experiencia en el trabajo diario y lo aprendido en el aula de clases, nos permiten llegar a las siguientes conclusiones

1. La gerencia pública como concepto, está asociada al conjunto de ideas e instrumentos y medios que le permiten a un dirigente determinar objetivos y lograrlos óptimamente para el beneficio de la sociedad que representa. Siendo ello así, podemos concebirla en diferentes niveles en la organización jerárquica de un Estado, desde la jefatura del Estado hasta una unidad administrativa, pasando por los sistemas, sectores e instituciones.

En la medida en que un dirigente pueda obtener la mayor capacitación académica sobre los procesos administrativos, mejores serán los resultados de su gestión en cualquier nivel de la jerarquía burocrática del Estado.

Es evidente que las personas, son el sujeto y el objeto del desarrollo. Los pueblos se desarrollan en el ámbito de la Nación/Estado que los une en su dimensión geográfica, temporal, institucional, económica, social y cultural, en la medida en que cuenten con una dirigencia debidamente capacitada que les permita conocerse a sí mismos y la oportunidad de participar u opinar en cada uno de los niveles de decisión política del Estado.

Al evaluar las respuestas de la ciudadanía por la falta de respuestas a sus necesidades. Al analizar esta situación surgen como conclusión dos aspectos: la falta de recursos y una deficiente gestión administrativa.

2. Es evidente la importancia del presupuesto como fase del proceso gerencial, toda vez que el mismo es el producto de la decisión del gerente con respecto al uso de los recursos con que cuentan las instituciones y el Estado para el desarrollo de sus funciones y en la medida en que el gerente disponga de un buen presupuesto, así mismo será de eficiente su administración. Siendo ello así, el proceso presupuestario precisa que el gerente moderno tenga la suficiente comprensión y capacidad para hacer del instrumento presupuestario una guía que le permita:

- a. Compatibilizar recursos con las necesidades de la sociedad a los efectos de poder hacer una utilización más equitativa de los recursos de acuerdo a las prioridades de una política económica de beneficio para los más necesitados.
- b. Detallar y conocer exhaustivamente el comportamiento de los ingresos y gastos de acuerdo a sus fuentes y destinos que permitan una mejor administración sobre todo con respecto al control y evaluación para evitar sobrestimaciones, evaciones y sobregiros.
- c. Justificar plenamente la asignación de los recursos financieros, tanto los corrientes como los de capital ante la sociedad civil y las instituciones de crédito internacional.

3. Las decisiones públicas, tanto a nivel macro como institucional, requieren de un marco referencial que les permita determinar sus objetivos con más claridad y responsabilidad. Esta situación precisa de la adopción de un sistema de planificación estatal que garantice poder evaluar el esfuerzo desarrollado en los períodos adoptados para ello.

Los resultados de la gestión presupuestaria de los últimos años en Panamá demuestran la falta de estrategias y planes, porque ante la necesidad de ajustes se ha observado incoherencia en las decisiones para realizarlos.

Que distinto sería si hubiese un plan de desarrollo con objetivos y políticas debidamente adoptados con la técnica programática. En el curso de este trabajo hemos expresado que en un plan de corto plazo, el Presupuesto por Programas es el instrumento básico que le permite al gobierno la asignación de recursos con base en metas y resultados y que si hay necesidad de ajustes este se logra en forma eficaz con la reducción de las metas de cada programa y no en forma indiscriminada como ocurre actualmente. Esta situación afecta la buena marcha de la gestión de las instituciones sin medir el grado de insatisfacción de cada empresa.

La existencia de estrategias y planes obliga a los gerentes y a los titulares de las instituciones públicas a definir con claridad sus objetivos y determinar programas y unidades de medición de los resultados para corregir los errores y señalar las responsabilidades.

4. En la etapa de formulación del presupuesto es donde mayor se nota la falta de unos sistemas de planificación nacional que permita la optimización en la asignación de recursos . Por un lado los resultados de la programación macro no son debidamente aceptados por las instituciones, como tampoco las

programaciones institucionales son aceptadas por la Dirección de Presupuesto de la Nación del Ministerio de Economía y Finanzas. Siempre existe discrepancias en los resultados de ambos lados. Sobre este aspecto hicimos énfasis en la necesidad de la existencia de grupos de trabajo interdisciplinarios entre analistas presupuestarios y planificadores, tal como lo exige la técnica de programación que debe dominar el gerente moderno.

5. Sobre las fases de ejecución y control del presupuesto en el caso panameño tenemos que reconocer que son bastantes buenas, sobre todo en el aspecto financiero; con la utilización de equipo computarizado con magníficos resultados en forma oportuna en todos los niveles y jerarquías.

6. Sobre la evaluación presupuestaria tenemos que aceptar que en Panamá se ha hecho muy poco. Es evidente que esta situación es consecuencia de la falta de una buena programación, la cual a su vez; se debe a la inexistencia de un sistema de planificación nacional que exige consistencia en los objetivos y políticas del desarrollo.

Es notoria la incoherencia en la asignación de recursos de una vigencia a otra. También es visible la incompetencia y la falta de transparencia en los resultados de la ejecución presupuestaria, todo ello debido a una ineficiente evaluación que permita comparar resultados con la programación y establecer costos y responsabilidades.

Con base en las conclusiones a las que se ha llegado en este trabajo, nos permitimos dejar las siguientes recomendaciones:

1. Es necesario que nuestra Facultad continúe con el Programa de Maestría en Gerencia Pública. Nuestro país necesita de profesionales con la

capacidad académica que le permita obtener los mejores resultados en la gestión administrativa con los escasos recursos con que dispone la sociedad.

Para ello sería necesario, no sólo continuar con el programa existente sino reforzando, sobretodo en los aspectos de presupuesto, planificación y la formulación de políticas públicas.

Es necesario además, que el curso emprenda una gestión de mercadeo e incentivos a fin de lograr el reclutamiento de más estudiantes de todos los niveles de las gerencias del Estado panameño.

2. Es sumamente necesario que la gerencia del Estado y el de las instituciones le impriman más seriedad e importancia al Presupuesto, dado que es el único instrumento que le permite al dirigente compatibilizar las prioridades y lograr la mejor asignación de los recursos y obtener mejores resultados.

La política fiscal de un país en desarrollo debe mejorar los indicadores financieros paulatinamente mientras aumenta la inversión pública socialmente rentable para contribuir a la recuperación. Por ejemplo, si bien ahora hay déficit fiscal, el promedio del presupuesto de los próximos cuatro años debe ser balanceado. Las asignaciones para inversiones deben crecer más rápido que para el consumo operativo. El servicio de la deuda como porcentaje de los ingresos necesita bajar. Al refinanciar amortización de la deuda, el presupuesto nacional para el quinquenio debe prepararse para acomodar amortizaciones después de cuatro años. Se lograría así estímulo económico ahora, y mejoramiento gradual en las finanzas públicas en períodos más largos.

3. Es necesario seguir los principios y las orientaciones de los técnicos administrativos a través del tiempo. Hay que retomar el camino de la

planificación de las funciones del Estado. En consecuencia, se recomienda el desarrollo de un sistema de planificación nacional que nos permita:

a) Determinar y estructurar una Estrategia de Desarrollo Nacional que nos permita obtener una imagen de nuestro país a largo plazo y definir objetivos de mediano y corto plazo a fin de orientar un trabajo uniforme y que se obtengan resultados satisfactorios.

b) Formulación de un plan de corto plazo que nos permita desarrollar los programas propios del plan y se puedan obtener resultados concretos del quehacer nacional.

Sin subestimar las grandes y loables realizaciones que la nación y está logrando, es evidente que el entorno y el ambiente nacional actual dista mucho de lo que se necesita para que cada panameño(a) desarrolle su potencial en lo material, social, cultural y espiritual. No hay oportunidades suficientes de empleo; no hay atención en calidad y cantidad suficiente de las necesidades de la juventud para entrar en un mundo moderno de alta tecnología; cantidad de profesionales no logran desarrollar su carrera cabalmente; miles de marginados urbanos y rurales siguen al margen de un proceso de modernización; la mujer no recibe el apoyo adecuado como centro de familia y como trabajadora a la par como el hombre; miles de pequeños empresarios no cuenta con elementos básicos para desarrollar sus actividades; grandes y medianos empresarios sufren el costo y el engorro de excesos de trámites burocráticos y de corrupción; no hay infraestructura física urbana y rural suficiente para atender las necesidades de una población creciente. En fin, tenemos las carencias normales de un país de desarrollo mediano, “mercados emergentes” como nos llaman en el primer mundo.

Con la adopción de una Estrategia Nacional de Desarrollo y el cumplimiento de un plan de corto plazo se podría aspirar a:

- a) Lograr un crecimiento económico dinámico no menor de 5% anual para generar empleos, recursos y aumentar el bienestar individual y colectivo, el cual lograremos más eficazmente insertándonos en el mercado mundial y regional.
- b) Lograr la integración humana y desarrollo social, combatiendo la pobreza, brindando oportunidades de participación a todos los panameños en todo el territorio, mediante la formación humana, servicios básicos, información, integración étnica y cultural y el respeto a todos por su condición de ciudadanos.
- c) Integrar el territorio nacional y la protección del medio ambiente, consolidando la economía de tránsito internacional uniendo lo mejor al “Panamá interior” de las provincias centrales y Chiriquí e incorporando más cabalmente al “Panamá Frontera” de la Costa Atlántica y del Darién.
- d) Fortalecer las instituciones básicas o sea, el esqueleto esencial dentro del cual se mueve la nación. Desde la familia como unidad básica, a la propiedad privada y a la empresa, al sistema democrático y la administración pública, al sistema judicial, la Constitución y las leyes.
- e) Lograr el desarrollo cultural de la Nación/Estado, que va desde el fortalecimiento de la capacidad de comunicarnos en sociedad, al fortalecimiento y evolución del sistema de valores tradicionales, la

integración plena y constructiva de una nación multirracial y multicultural, hasta el fortalecimiento de la identidad y motivación nacional mediante la aceptación de lo que somos históricamente y la definición de lo que aspiramos ser.

Está comprobado que el desarrollo de una nación, para auspiciar el desarrollo continuo de su gente, se logra más rápida y efectivamente con un consenso nacional sobre objetivos fundamentales que permitan mantener durante un largo período la misma dirección y las mismas acciones.

4. Se recomienda la formación de grupos de trabajo entre planificadores y analistas presupuestarios para tratar los aspectos relacionados con la formulación del presupuesto, tanto el del Estado como el de cada una de las instituciones públicas. Estos grupos de trabajo deben vigilar que la formulación del Presupuesto General del Estado esté orientado con los objetivos nacionales e institucionales adoptados en un plan de corto plazo, tal como ha sido indicado. Cuando un presupuesto se formula siguiendo los lineamientos de un plan operativo, la formulación del presupuesto es más equilibrada porque es estructurado con base en una programación de corto plazo debidamente sustentado con la participación de los principales actores de la gestión económica, social, política y cultural del país.

Un crecimiento económico sostenido de más de 5% anual es indispensable y surgirá primordialmente de la actividad privada de empresarios grandes, medianos y pequeños, de los trabajadores y de los profesionales, apoyados por políticas públicas conducentes a lograr más inversiones, exportaciones, tecnificación, productividad y el aprovechamiento de fuentes reales de crecimiento en el área canalera, en la actividad marítima, en el agro, la industria,

los recursos marinos y minerales y en el cuidado del medio ambiente y la ecología.

El crecimiento lo va a producir la gente, a todos los niveles, apoyados en un ambiente de políticas públicas bien enfocadas y estables y aplicadas con agilidad por una burocracia eficiente y honesta. Entre más nos acerquemos a esos objetivos mejores serán los resultados. El énfasis del Estado debe estar en las actividades igualmente necesarias que solo un Estado con recursos públicos pueden proveer efectivamente. Nos referimos a la capacitación de esa población, aquel casi 50% menor de 20 años, con educación, salud, nutrición, deportes y viviendas, etc.; a la asistencia técnica al pequeño productor urbano y rural, y también a la infraestructura urbana y rural necesaria para integrar al país y a la economía y ofrecer la oportunidad de asentamiento urbano y rural adecuado a la población. Las inversiones de recursos públicos para habilitar a la población y para proveer la infraestructura y el ambiente que necesita en su desarrollo tiene una alta rentabilidad social no captable por entes privados. Por eso, necesita ser hecha por el Estado como también se necesita que provea la seguridad jurídica, la seguridad en las calles y la información pública para que la gente no tome malas decisiones por información errada. Todo estos aspectos sólo se logran con una buena formulación del Presupuesto General del Estado.

5. En cuanto a las fases de Ejecución y Control, nuestra recomendación es que se utilice más el recurso tecnológico, a los efectos de informar al público sobre el desarrollo de estas fases. Nos parece que se están desarrollando en forma normal, aunque muchas veces los que fallan son los auditores que en vez de ser asesores, son policías, situación que perjudica muchas veces la ejecución normal del presupuesto.

6. Es necesario que en cada entidad pública se instruya una unidad administrativa que emprenda la tarea de la evaluación presupuestaria. Los resultados de esta unida deben ser analizados por la gerencia u oficina nacional de presupuesto, quien consolidará toda la información y la presentará a los niveles jerárquicos del Estado. El análisis de los resultados de una evaluación presupuestaria realizada atendiendo todos los principios y procedimientos que se requieran para evaluar científicamente la gestión presupuestaria, es el único medio que permite razonar sobre el por qué de los resultados obtenidos y corregir los errores cometidos.

BIBLIOGRAFÍA**TEXTOS**

1. **Chiavenato, Idalberto.** *Introducción a la Administración General de la Administración.* McGraw Hill. México. 1985. 428 páginas.
2. **Drucker, Peter.** *El Gerente Moderno.* Editorial Norma. México. 1996. 378 páginas.
3. **Drucker, Peter.** *Su Visión Sobre la Administración, La Organización Basada en la Información, La Economía y La Sociedad.* Editorial Norma. México. 1998. 228 páginas.
4. **Jiménez, Nieto, Juan.** *Política y Administración.* Editorial Tecnos. Madrid, España. 1989. 256 páginas.
5. **Jiménez Castro, Wilburg.** *Planificación Operativa o Caos Nacional.* ESAPAC. San José de Costa Rica. 1988. 329 páginas.
6. **Lyden Fremont J.; Miller, Ernest G.** *Presupuesto Público.* Editorial Trillas. México. 1985. 439 páginas.
7. **Martner, Gonzalo.** *Planificación y Presupuesto por Programas.* Editorial Siglo XXI. México. 1985. 734 páginas.
8. **Pérez Cajiao, Hugo.** *Tratado de Administración Pública.* Universidad Central del Ecuador. Quito. 1988. 640 páginas.

9. **Ripa, Jorge.** *La Contabilidad Gubernamental Como Instrumento para la Toma de Decisiones.* Editorial Nexa. Caracas. 1993. 359 páginas.
10. **Rodríguez Aznar, José.** *Elementos de la Economía Presupuestaria.* Editorial Nexa. Caracas. 1989. 427 páginas.
11. **Rodríguez Peñaherrera, Carlos.** *Hacia una Gerencia Pública Notas para un Debate.* Universidad Central del Ecuador. Editorial Nexa. Quito. 1995. 309 páginas.
12. **Segredo, Dardo.** *Programación a Corto Plazo en Economías Mixtas.* Texto del ILPES. México. 1992. 288 páginas.
13. **Stoner, James; Freeman R. Edward, Gilbert Jr. Daniel R.** *Administración.* Editorial Prentice Hall. México. 1996. 688 páginas.
14. **Waterston, Albert.** *Planificación del Desarrollo.* Lecciones de la Experiencia. Editorial Trillas. México. 1994. 497 páginas.

DOCUMENTOS

1. **Foro Capital Financiero.** *Conclusiones Puntuales.* Ciudad de Panamá. Hotel Miramar Intercontinental. Del 22 al 28 de Octubre de 2001.
2. **Contraloría General de la República.** *Panamá en Cifras.* Octubre de 2000.

3. **Superintendencia de Bancos. *Informe de Gestión Semestral*. Septiembre de 2001.**
4. **Asamblea Constituyente. *Constitución Política de la República 1972 con Reformas*.**
5. **Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Visión Nacional 2020*. Encuentros Coronado I y II. Ciudad de Panamá, 1997.**
6. **Código Fiscal de la República de Panamá. Imprenta Nacional 1995. 615 páginas**
7. **Ministerio de Economía y Finanzas. *Manual de Programación Presupuestaria*. 1998. 75 páginas**