

EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN Y EL PRESUPUESTO GUBERNAMENTAL

Ivette Flores Jiménez

Ruth Flores Jiménez

Resumen.

El presente artículo trata a cerca de la importancia e impacto que tiene el presupuesto público en la economía, desarrollo y en el nivel de vida de los habitantes de cualquier país, muestra una parte esencial de la política económica; ya que da pauta a las prioridades y objetivos del gobierno a través de los montos asignados a sus ingresos y a sus egresos. El proceso de planificación presupuestación es una herramienta fundamental para que el gobierno formule, discuta, apruebe, ejecute, controle y evalúe los resultados de la estructura de la clasificación del gasto público en cada uno de los rubros de tal manera que se refleje en un crecimiento y desarrollo a nivel macro y microeconómico.

Abstract

This article is about the impact that the public tax has on the economy, development and in the life level of the inhabitants from any country, it shows an essential part of the economic policy; since this leads to the priorities and objectives of the government through the amounts of money for incomes and expenses. The tax planning process is a fundamental tool for the government to formulate, discuss, approve, carryout, control and evaluate the results of the structure of the classification of the public expenditure assigned to every part of the public expenditure so it will be reflected on the growth and development focused on the macro and microeconomic level.

INTRODUCCIÓN

El principal objetivo del artículo es facilitar la comprensión y el análisis del presupuesto público, a través de la revisión de aspectos sustanciales del gasto público, el proceso presupuestario, los sistemas presupuestales más comunes y la importancia del presupuesto.

El presupuesto público es un plan de acción de gran importancia porque refleja una parte fundamental de la política económica. El presupuesto se establece para un período determinado, generalmente de un año, y muestra las prioridades y los objetivos del gobierno a través de los montos destinados a sus ingresos y sus gastos. El presupuesto muestra la forma de cómo el gobierno extrae recursos a la sociedad, y cómo los redistribuye. En ambos ejercicios, la extracción y la distribución, el gobierno revela sus verdaderas preferencias y prioridades.

El análisis de la estructura del gasto público se realiza a través de las clasificaciones presupuestarias, que son enfoques o formas de abordar la cuestión. Estas clasificaciones tienen un uso determinado para los diferentes análisis que se quieran realizar y varían según los criterios de gasto. En algunos países las grandes categorías de gasto se agrupan de acuerdo con criterios económicos, mientras que en otros se identifican los conceptos de gasto principales que especifican su composición y que son necesarios para cumplir los objetivos establecidos en los diferentes programas, pero en general existe una homogeneidad de criterios para clasificar al gasto público.

La planificación y el presupuesto gubernamental, partiendo de una racionalidad, obedecen a las siguientes causas que tienen un carácter político, económico y social; esencial para el crecimiento y desarrollo de cualquier país:

1. El presupuesto está compuesto por recursos que se extraen a la sociedad y representa cargas fiscales en grupos sociales. Se relaciona con el poder del estado de meter la mano en los bolsillos y decidir sobre su asignación.
2. En esa decisión sobre la distribución, el presupuesto revela las prioridades del gobierno y permite evaluarlo a través del análisis de impactos, así como de la revisión-auditoría.
3. El presupuesto tiene un peso macroeconómico muy evidente en el crecimiento, el empleo, la inflación, y la estabilidad. Las políticas de ingreso y de asignación del gasto público son elementos clave de la política económica: tienen impactos definitivos en el crecimiento de la economía y en el desarrollo social; son además impactos de largo alcance. Con particular fuerza en países en vías de desarrollo como México, el presupuesto público estimula la acumulación de capital físico y la inversión en capital humano. Por ejemplo, políticas tributarias y políticas de gasto son instrumentos fundamentales para paliar la insuficiencia en el ahorro interno, absorber el costo de la deuda (interna y externa), contener el alza de precios, mantener la estabilidad macroeconómica y redistribuir el ingreso, a través de la reasignación de recursos y esfuerzos hacia programas sociales –educación, mejora en los servicios de salud, disminución de los grados de pobreza, provisión de seguridad pública, creación de infraestructura, desarrollo regional, alientos a producción, etc.-, y la inversión en capital físico y humano, motor del desarrollo. En contrasentido, pero con mayor facilidad, políticas de ingreso y egresos erróneas pueden impactar negativamente a la sociedad.

De acuerdo con la CEPAL, el diseño institucional en el campo fiscal debe responder a tres objetivos. El primero se refiere a la necesidad ineludible de que los niveles de ingresos y gastos sean conducentes al equilibrio macroeconómico y el crecimiento; el segundo, al que se refiere prioritariamente este trabajo, supone la capacidad de garantizar que el uso de los recursos públicos se corresponda con los planes y prioridades de gobierno que surgen del proceso democrático; y el tercero demanda el uso eficiente de esos recursos. Es en este contexto donde se percibe el contrasentido de concentrar toda responsabilidad fiscal en los

ministerios de hacienda. En efecto, “el otorgar esta función al Ministerio de Hacienda, es decir al organismo que por definición tiene como propósito fundamental el cumplimiento del primero de los objetivos señalados, puede conducir a que el segundo pierda prioridad” (CEPAL, 1998, p. 42).

4. El presupuesto tiene un evidente impacto en la economía y el desarrollo en su conjunto, pero también lo tiene en la vida de los habitantes del país. El presupuesto tiene un peso microeconómico (distribución del ingreso, educación, servicios, oportunidades), con la asignación de recursos para prestar servicios que demanda la sociedad. En contextos democráticos, esas políticas se someten a escrutinio, evaluación y debate públicos. Sabemos que el mercado favorece la generación y distribución de la riqueza, pero que al mismo tiempo ese reparto de los beneficios acaba siendo desigual. La democracia, basada en el principio de la igualdad política, “puede paliar esas desigualdades a través de la política fiscal acordada en los órganos de representación popular y garantizar así un piso mínimo de bienestar para el conjunto de los ciudadanos. Todo estado democrático desarrollado tiene la necesidad de imponer gravámenes para financiar gasto social, y procura así alcanzar un delicado equilibrio entre esa recolección de impuesto y ese gasto, y el estímulo a la inversión tanto en bienes públicos como en los que provienen de los agentes privados” (Elizondo 1998). Las políticas de ingresos y de gasto públicos están en el centro de esas dos tensiones (piso mínimo de bienestar –gasto social- e inversión privada –crecimiento económico-), y el presupuesto en un enfoque integral (que incluye ingresos y gastos), tiene un papel clave en la determinación del tipo de desarrollo que adopte un país.

5. Otro factor que le da gran importancia al presupuesto es el hecho de que es la sustancia del funcionamiento gubernamental, de los programas: representa los recursos del estado. El estado, para funcionar (poder ejecutivo, legislativo, judicial), para cumplir con sus funciones básicas (provisión de bienes públicos) y constitucionales, requiere de recursos. Cualquier acción gubernamental, requiere de un aparato administrativo que necesita recursos públicos. Estos se generan a través de las funciones estatales de levantar impuestos, producir algunos bienes, prestar algunos servicios, emitir y contratar deuda pública.

6. Finalmente, pero no menos importante, el presupuesto tiene una fuerte relación con la política (impacto político) y con el poder. La acción gubernamental tiene un impacto determinante en la estructura política: la consolida, la erosiona, siempre la modifica. Las acciones gubernamentales debilitan o favorecen a grupos, regiones, sectores económicos, sociales, geográficos. Desde esta perspectiva, el presupuesto es parte clave de la Política, pues asigna recursos.

Como bien dice Humberto Petrei “*el presupuesto es un punto de reunión de fuerzas de la sociedad*” (Petrei, 1997, p. 13) y, en esa medida, no es un instrumento meramente técnico sino político, y estrechamente relacionado con el conjunto de las acciones que definen la política económica y la política en general, en la medida en que se éstas reflejan en la asignación de los recursos públicos. Esto no quiere decir que, para la definición y el manejo de la política

presupuestaria, pueda prescindirse de la técnica, pero sí demanda que la técnica esté en función de la política, sin pretender sustituirla.

“La idea de que las políticas y los programas públicos deben enmarcarse en una visión de conjunto y una estrategia de largo plazo que les den sentido y coherencia. En consecuencia, han ido ganando cuerpo los esfuerzos por reconstituir la programación presupuestaria como algo que va más allá de la buena técnica y, en especial, más allá de la política fiscal y que, por tanto, requiere un esfuerzo a nivel del gabinete en su conjunto, y no sólo la negociación —o conflicto— bilateral de cada ministro con su colega de Hacienda o Finanzas.”¹

Para poder cumplir con dichos preceptos es necesario que los responsables de ejercer tan importante actividad, conozcan, analicen y aplique adecuadamente cada una de las técnicas que se mencionan a continuación.

1. CONCEPTO DE PLANIFICACIÓN.

La idea central de la planificación es la racionalidad; es necesario elegir racionalmente qué alternativas son mejores para la realización de los valores finales que sustenten dichos hombres, familias, gobiernos o empresas. Planificar implica, entonces reducir el número de alternativas que se presentan a la acción a unas pocas compatibles con los medios disponibles.

Se ha definido la programación como la selección cuidadosa de fines y medios apropiados para alcanzarlos.

El “proceso de programación se define por las acciones de coordinar, prever, anticiparse al futuro, determinar una conducta a seguir”².

“Planificar es, en consecuencia, un proceso en virtud del cual la actitud racional que ya se ha adoptado, se transforma en actividad: se coordinan objetivos, se prevén hechos, se proyectan tendencias”³.

“Programar es una disciplina intelectual de ordenamiento racional de recursos escasos tras objetivos precisos; implica, además del diagnóstico, la tarea de pronosticar el futuro. Es un proceso de asimilación y sustanciación de un enorme caudal de información que permitan apreciar todos los cauces posibles de acción, luego de una evaluación científica de las ventajas e inconvenientes de cada una de ellas”⁴.

¹ Leonardo Garnier. Función de coordinación de planes y políticas. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social ILPES. CEPAL

² Gonzalo Martner. Planificación y presupuesto por programa.

³ Ibid

⁴ Ibid

Si se atiende al resultado de la programación, planificar es la actividad de hacer planes de acción para el futuro. Es la fijación concreta de metas a la conducta dentro de un plazo determinado y la asignación precisa de medios en función de aquellos objetivos. Planificar implica, en consecuencia, dar forma orgánica a un conjunto de decisiones, integradas y compatibles entre sí, que guarán la actividad de una empresa, de un gobierno o de una familia.

“Programar es hacer planes, programas, proyectos, es fijar metas cuantitativas a la actividad, destinar los recursos humanos y materiales necesarios, definir los métodos de trabajo a emplear, fijar la cantidad y calidad de los resultados y determinar la localización espacial de las obras y actividades; significa valerse de un método racional para fijar metas a alcanzar, en función de los recursos disponibles. Significa la adopción de normas o decisiones previas a la acción en sustitución de una conducta de improvisación a los acontecimientos que se suscitan”⁵.

El presupuesto como herramienta de gobierno⁶

En el pasado, cuando se hablaba de reformas presupuestarias, se lo hacía muchas veces desde una perspectiva maximalista, que buscaba una reforma completa y radical de los procesos presupuestarios hacia esquemas novedosos — como el presupuesto base cero— que parecían prometer lo que, hoy, sabemos imposible: resolver técnicamente un problema que es esencialmente político. Los presupuestos no *son* la política, pero la expresan en uno de sus aspectos fundamentales: la asignación de recursos. Los presupuestos, sin embargo, son también la expresión de una realidad institucional que sólo se construye lentamente, y cuya estabilidad depende, en buena medida, de esa misma lentitud. La frustración que muchas veces se siente en el gobierno, por las dificultades de modificar la asignación de los recursos por la vía del presupuesto, de manera que exprese mejor las prioridades políticas del momento, no es sino el reflejo de este doble carácter del presupuesto: parte prioridad política, parte rutina institucional. Sólo entendiendo este doble carácter se comprende que, salvo en procesos de ruptura institucional, las transformaciones efectivas del presupuesto serán siempre incrementales, siempre graduales. Y estas reformas dependerán no sólo de qué tan adecuado técnicamente sea el proceso presupuestario —aunque eso es importante— sino del equilibrio de fuerzas que predomine en el gobierno y en la sociedad, y de la capacidad que tengan esas fuerzas para traducir sus intereses en decisiones que afecten la asignación de los recursos públicos.

En ese sentido, y desde la óptica de avanzar hacia una coordinación estratégica que sea capaz de administrar los recursos públicos con una visión de conjunto y largo plazo, un buen esquema de programación presupuestaria supone la

⁵ Ibid

⁶ Leonardo Garnier. Función de coordinación de planes y políticas. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social ILPES. CEPAL

capacidad de explicitar, discutir y acordar las prioridades a nivel del gobierno como tal, es decir trascendiendo las prioridades sectoriales y definiendo las prioridades del gobierno en su conjunto. Estas prioridades, a su vez, deben definirse de tal forma que respondan de manera razonable a la propia evolución de los acuerdos políticos y al modo en que éstos reflejen las *preferencias* sociales propiamente dichas. Finalmente, como todo instrumento de asignación de recursos sociales —y en especial cuando estos recursos se asocian a “políticas”— el proceso presupuestario debe satisfacer dos condiciones fundamentales: la de generar incentivos para la acción individual y colectiva, y la de producir resultados.

Tradicionalmente, el manejo de los recursos públicos se ha centrado en la administración de los *insumos*. Así, se sabe por lo general con cuánto financiamiento se cuenta en determinada institución o para determinado programa; se sabe con cuántos y con cuáles recursos humanos se cuenta, y de cuántos recursos físicos y de qué tipo se dispone. Es necesario llevar la administración de los recursos hacia una planificación de los *productos*: cuántas escuelas, cuántos kilómetros de carreteras, cuántas líneas telefónicas, cuántos pacientes atendidos, qué cobertura escolar, en fin, cuántos bienes y servicios públicos serán producidos y distribuidos con esos recursos, con qué calidad y a qué costo, y con qué costo de oportunidad. Sin embargo, habría que ir aún más lejos: de la administración de los insumos y los productos es necesario pasar a una verdadera evaluación de los *resultados*, determinando el impacto que estos productos y esos recursos tuvieron sobre los usuarios mismos, y sobre el público en general. Más aún, es necesario saber cuál fue su impacto en términos de los objetivos de mediano y largo plazo de las políticas que les dieron origen: ¿Cuánto aprendieron los niños que fueron a las nuevas escuelas? ¿Son suficientemente transitadas las carreteras construidas? ¿Los pacientes tratados recibieron una buena atención médica? ¿Están satisfechos los usuarios con la atención y los bienes y servicios públicos recibidos? ¿Avanza la sociedad en la dirección planteada, gracias a estos resultados?

No es fácil pasar de la administración de los *insumos* a la de los *productos*. Y es aún más difícil avanzar hacia un esquema de políticas públicas orientado a los resultados, en especial si comprendemos que el margen de acción de los políticos, y de los gobiernos, puede ser amplio en lo que concierne a los insumos, y ser aun significativo en lo tocante a los productos, pero siempre es ambiguo en términos de los resultados sociales, en cuya configuración incide multiplicidad de actores y procesos. Aun así, la sociedad demanda resultados, y la asignación de los recursos que se refleja en el presupuesto público sólo tiene sentido —como proceso— cuando se la juzga desde el ángulo de tales resultados.

2. PRINCIPIOS DE LA PLANIFICACIÓN.⁷

El primer principio es el de racionalidad. La programación se basa en la idea primera de seleccionar alternativas de acción en forma inteligente. La variedad de posibilidades de actuar debe ser sopesada en sus ventajas a inconvenientes y

⁷ Ibid

reducida, a través del conocimiento científico y del razonamiento sistemático, a una conducta final coherente que permita el aprovechamiento máximo de los recursos.

El segundo principio es el de la previsión. La programación es previsión del futuro. Los programas y planes tienen por objeto guiar la conducta hacia delante. En función de este principio, se fijan plazos definidos para la ejecución de las acciones que se planifican.

El tercer principio es el de la universalidad. En virtud de este principio, la programación debe abarcar las diferentes fases o etapas del proceso económico, social, y administrativo y prever las consecuencias que producirá su aplicación.

El cuarto principio es el de la unidad. Como consecuencia del principio anterior, se desprende la necesidad de que los planes tengan unidad, es decir, que estén integrados entre sí y formen un solo todo orgánico y compatible. Este principio de la unidad está estrechamente ligado al concepto de coordinación. Ella debe surgir como efecto de la debida integración de los programas sectoriales en el programa global y dar como consecuencia un proceso de ejecución que impida el malgasto de recursos en acciones duplicadas o no deliberadamente ajustadas.

El quinto principio es el de continuidad. La programación no tiene fin en el tiempo; en efecto, mientras subsistan las empresas, el Estado y las familias, se deberán hacer cosas; por ello pueden variar los objetivos de los planes, el énfasis de la acción, los plazos fijados, pero la necesidad de obtener el máximo rendimiento de los recursos no desaparecerá.

El sexto principio es el de la inherencia. La programación es necesaria en cualquier organización humana; es inherente a la administración. El Estado o la empresa privada deben planificar la forma de alcanzar sus objetivos. La administración del Estado, como la administración de una empresa, no se hacen independientemente de ciertas metas mediatas o inmediatas.

3. PROCESO DE PLANIFICACIÓN⁸

Tanto la política como la programación se gestan en procesos. La primera, a través del sistema político, genera las decisiones gubernamentales; opinión pública, partidos políticos, parlamento y ejecutivos son los principales mecanismos a través de los cuales se van produciendo las decisiones. La programación se gesta dentro del ejecutivo a través de las etapas de formulación de programas; de su discusión y aprobación, de su ejecución y de su evaluación y control.

La programación se efectúa dentro de un proceso que abarca las siguientes etapas principales:

⁸ Ibid

- a. Formulación
- b. Discusión y aprobación
- c. Ejecución
- d. Control y Evaluación de los resultados.

Formulación. Se requiere el empleo de técnicas adecuadas de programación. Para cada tipo de programa existe una técnica determinada, pero en general puede decirse que cada una de ellas se inspira en una metodología casi común, variando solamente el contenido de las materias.

La formulación se inicia con el diagnóstico de la realidad que quedará comprendida dentro de la órbita del programa. Los antecedentes permiten formarse una idea acerca de los principales problemas y ubicar sus causas. La prognosis tiene por objetivo visualizar lo que ocurrirá en el futuro si no se alteran las tendencias. El programador, conforme a las líneas generales establecidas en la política sobre la materia, formula metas concretas de acción a fin de posibilitar el cumplimiento de los propósitos establecidos. Finalmente, se calcula, aplicando coeficiente de rendimiento, el volumen de recursos que serán necesarios para alcanzar las metas fijadas.

El programa se compone, de un diagnóstico, de las proyecciones y fijación de metas, y de la asignación de recursos.

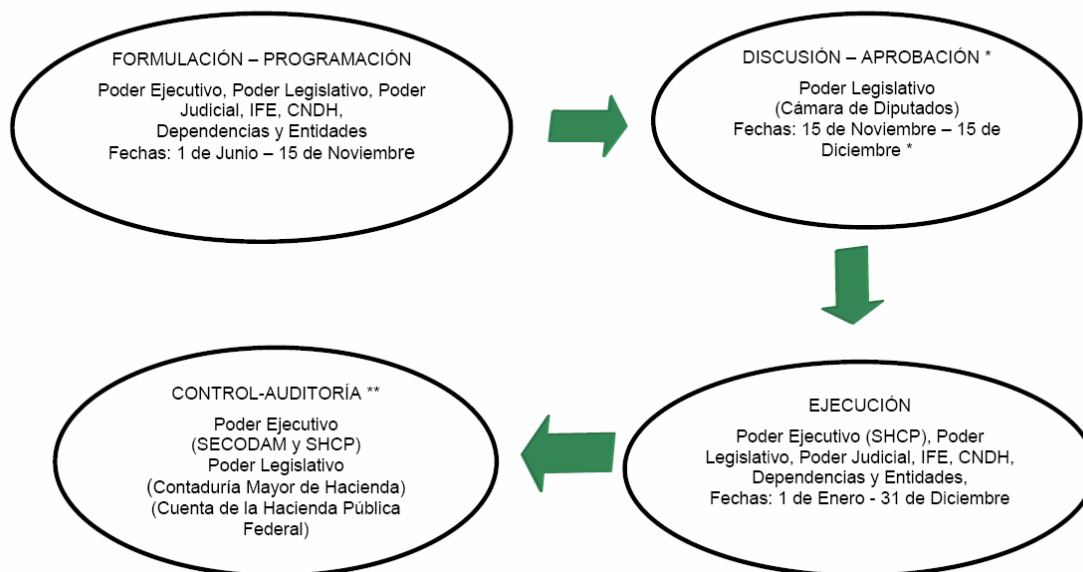
Discusión y aprobación. Para tener posibilidades de éxito, todo programa debe contar con la aprobación del gobierno, la anuencia de la opinión pública y el interés de los diversos sectores sociales comprometidos. Una vez formulado el programa, procede iniciar una discusión que tenga por objeto resguardar las conveniencias de los principales sectores.

Ejecución. Aprobados los programas, corresponde a los organismos ejecutivos llevarlos a la realidad. La Administración Pública es la responsable de tomar las medidas necesarias para el cumplimiento de las metas del programa. Las organizaciones deberán estar estructuradas de manera conveniente: existir una división del trabajo racional, estar bien definidas las líneas de autoridad y asesoría, tener precisadas las funciones del personal, hecha la descripción de puestos, sistematizados los procedimientos y métodos, instaladas convenientemente las oficinas. Para el funcionamiento eficiente de las organizaciones es indispensable contar con una dirección acertada; los directores y supervisores deben tomar una orientación definida, conocer a fondo el sentido y alcances del programa, tener capacidad para tomar oportunamente las decisiones, tener una conducta directiva, unitaria.

Control y evaluación. A medida que se van ejecutando los actos incluidos en el programa, es preciso controlar sus resultados. En forma periódica se deberán obtener informaciones relativas a la forma como se van cumpliendo las metas del programa de trabajo.

PROCESO PRESUPUESTARIO EN MÉXICO⁹

PROCESO PRESUPUESTARIO



3. LOS PLANES DE DESARROLLO Y LOS PRESUPUESTOS GUBERNAMENTALES.¹⁰

a. Contenido de los planes y programas.
Las partes que componen un programa son:

1. Presentación
2. Diagnóstico
3. Pronóstico
4. Fijación de metas y asignación de recursos
5. Ejecución del programa

b. Planes de desarrollo global y sectorial. Proyectos

“El programa de desarrollo económico ha sido definido en estudios de la CEPAL como un acto de orden, en el cual se establece la relación entre los medios o recursos de que dispone y las necesidades de desarrollo económico y su escala

⁹ Juan Pablo Guerrero Amparán. Manual sobre la clasificación económica del gasto público. CIDE

¹⁰ Gonzalo Martner. Planificación y presupuesto por programa.

de prelações y las distintas formas en que ha de operarse con estos medios para satisfacerlas”¹¹.

“Los programas de desarrollo pueden ser de diversas clases según el ámbito de la realidad económica que abarquen y según el área geográfica en que se apliquen”¹²

“Los programas globales comprenden el análisis y la fijación de metas para toda la economía del país. Para hacer dichos análisis y las proyecciones se emplean instrumentos de medición de carácter macroeconómico, como cuentas nacionales, matriz insumo producto, cuentas de fuentes y usos, etc”.¹³

“Los programas sectoriales se refieren a actividades particulares, tales como la agricultura, los transportes, la vivienda, la minería y la industria. Por lo general, la programación sectorial tiene por finalidad romper estrangulamientos producidos en algunas actividades económicas; frente al atraso agrícola se formula un programa de desarrollo agrícola con el objetivo de aumentar esa producción.”¹⁴

c. Los instrumentos globales de la programación.

Para dar contenido a los instrumentos de programación convergen diversas disciplinas científicas. En materias económicas, por ejemplo; se requiere el concurso de la teoría económica, de la econometría, del álgebra y del cálculo, de la contabilidad, de la tecnología, de la sociología, de la ciencia política y más.

Los principales instrumentos de la programación del desarrollo económico son: los modelos econométricos, los sistemas de contabilidad nacional y los presupuestos nacionales.

Estos modelos entregan instrumentos adecuados de planificación y política económica. Toda política económica procura conseguir, simultáneamente, varios fines: aumentar la tasa de inversiones, equilibrar la balanza de pagos, y financiar el presupuesto.

La técnica de la programación global fija en primer término el volumen de la demanda de la economía para un periodo determinado y su composición respectiva. Simplificando, se acostumbra a presentar los componentes de la demanda nacional a través de las siguientes relaciones:

$$PTB1=Cp1+Ip1+G1+D1+X1-M1$$

$$PTB1=a(Ko+I1)$$

$$D1=d(Ko+I1)$$

$$G1=\&PTB1$$

¹¹ CEPAL, Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico.

¹² Planeación económica, Fondo de Cultura Económica.

¹³ Gonzalo Martner. Planificación y presupuesto por programa.

¹⁴ Gonzalo Martner. Planificación y presupuesto por programa.

$C1=cPTB1$

“De acuerdo con las ecuaciones anteriores, se obtienen las siguientes relaciones: el producto sectorial bruto del año 1 (PTB1) es igual a la suma algebraica del consumo privado (Cp1) de la inversión neta privada (Ip1), de los gastos del gobierno (G1), de la depreciación (D1), de las exportaciones (X1) y de las importaciones (M1). La segunda ecuación muestra que el producto es igual al capital del año anterior (Ko) más la inversión neta (I1), todo multiplicado por la productividad del capital (a). La tercera, que la depreciación (D1) es igual al capital total (Ko+I1), multiplicado por la tasa de depreciación (d). La cuarta muestra que los gastos del gobierno (G1) son iguales a una tasa de participación (&) dentro del producto territorial bruto. Igualmente, el consumo privado sería igual a una tasa de participación (c) dentro del producto territorial bruto.”¹⁵

Las relaciones anteriores sirven para proyectar la demanda final y sus componentes, siendo distintos los criterios que se utilizan para proyectar cada una de las variables. Se basan en el análisis de las posibilidades de la producción y su crecimiento determinados en el diagnóstico y en la prognosis, en el estudio de las perspectivas del mercado internacional para las exportaciones, en la capacidad de endeudamiento externo, y en la necesidad de mantener un cierto nivel de consumo por persona.

d. Los presupuestos económicos nacionales.¹⁶

Presupuesto económico nacional. Constituye la proyección de la demanda total de la economía, presentada conforme a la técnica de la contabilidad social y dividida por unidades económicas.

Presupuesto de producción y disponibilidad de bienes y servicios equivale a una proyección de la matriz de relaciones interindustriales. En cada sector de la producción y en cada línea muestra cómo se distribuyen las ventas de la producción de cada sector.

Presupuesto de inversiones muestra las inversiones nacionales por origen y destino sectorial.

Presupuesto de fuentes y usos de inversión muestra cómo se canalizan los ahorros de las unidades económicas y del sistema bancario hacia la inversión.

El presupuesto público es un plan de acción de gran importancia porque refleja una parte fundamental de la política económica. El presupuesto se establece para un período determinado, generalmente de un año, y muestra las prioridades y los objetivos del gobierno a través de los montos destinados a sus ingresos y sus gastos. El presupuesto muestra la forma de cómo el gobierno extrae recursos a la

¹⁵ Gonzalo Martner. Planificación y presupuesto por programa

¹⁶ Gonzalo Martner. Planificación y presupuesto por programa.

sociedad, y cómo los redistribuye. En ambos ejercicios, la extracción y la distribución, el gobierno revela sus verdaderas preferencias y prioridades.

El análisis de la estructura del gasto público se realiza a través de las clasificaciones presupuestarias, que son enfoques o formas de abordar la cuestión. Estas clasificaciones tienen un uso determinado para los diferentes análisis que se quieran realizar y varían según los criterios de gasto. En algunos países las grandes categorías de gasto se agrupan de acuerdo con criterios económicos, mientras que en otros se identifican los conceptos de gasto principales que especifican su composición y que son necesarios para cumplir los objetivos establecidos en los diferentes programas, pero en general existe una homogeneidad de criterios para clasificar al gasto público.

La clasificación económica revela la naturaleza económica del presupuesto, lo cual ayuda a identificar su impacto en la economía, al preguntarse cuál es su composición o en otros términos, cómo se gastan los recursos públicos: en el mantenimiento y la operación del sector público, incluyendo a los salarios de los funcionarios públicos, o en la inversión de capital y la creación de infraestructura.

A través de los años, diferentes países han adoptado diversas técnicas presupuestales para llevar a cabo una asignación de sus recursos de una manera más eficiente. Entre las comúnmente utilizadas se encuentran, el sistema de planeación-programación-presupuestación, el costo-beneficio, el presupuesto base cero, el presupuesto incremental, el presupuesto tradicional o por objetos específicos de gasto, el presupuesto por desempeño y el presupuesto por programas.

El sistema de planeación, programación y presupuestación

“Esta práctica se originó en los años cincuenta en los Estados Unidos para plantear criterios de racionalidad al creciente incrementalismo del presupuesto en la época. Es un sistema altamente centralizado donde los planificadores centrales son los que pueden identificar los objetivos y las vías de acción alternativas, y la reducción de éstas con base en las consideraciones económicas (en el caso mexicano este papel lo cumple la SHCP). El sistema de planeación, programación y presupuestación que opera en México supone que una agencia gubernamental revisa sistemáticamente su programa con base en los objetivos propuestos, evalúa alternativas de políticas, e introduce el criterio del costo en sus planes y programas; en otros términos, a partir de la identificación de los objetivos, identifica a continuación el conjunto de instancias y aparatos, los recursos legales, humanos y materiales, así como los plazos de instauración del programa.”¹⁷

¹⁷ Juan Pablo Guerrero Amparán. Manuel sobre la clasificación económica del gasto público. CIDE

RELACIONES ENTRE POLÍTICAS, PLANES Y PRESUPUESTOS DE CORTO PLAZO.

Puede decirse que el presupuesto es un instrumento que contiene decisiones políticas que deben expresarse en acción. Pero esta debe ser efectiva y ejecutarse a menor costo, debe ser planificada. Cuando la acción está planificada debe presentarse, es decir, medir los recursos humanos, materiales y equipos necesarios. La formulación del presupuesto es el acto de medir los costos de los medios para ejecutar una acción planificada. Ésta debe ser discutida, pesada y aprobada en el presupuesto anual por los órganos legislativos existentes, y posteriormente ejecutada por la organización ejecutiva del Estado, llámense ministerios, empresas, etc., a través de las operaciones de la organización, dirección y coordinación ejecutiva. Las operaciones financieras realizadas deben ser contabilizadas y la información utilizada en el análisis y control de los resultados de la acción. El análisis de lo alcanzado se evalúa sistemáticamente, es decir, se compara lo logrado con lo propuesto, se estudian las desviaciones y se proponen los cambios o reformas para los programas del periodo siguiente. Éstos dan lugar a nuevas decisiones políticas y a nuevos planes y programas, y se repite nuevamente el proceso.

TIPOS DE PRESUPUESTOS¹⁸

Análisis costo beneficio Otro sistema muy frecuente de presupuestar es a través del análisis costo beneficio. Cada proyecto gubernamental debe poderse traducir en un conjunto de beneficios (sociales, económicos, políticos, etc.) y un conjunto de costos necesarios para financiarlo. Generalmente, las agencias subestiman los costos y sobrestiman los beneficios, pero en cualquier caso se puede obtener una proporción costo-beneficio que sirva para la comparación de varios proyectos a la vez, con objeto de hacer una jerarquización. El problema aquí puede ser el de la visión o composición integral del presupuesto y las dificultades de jerarquizar el conjunto.

Presupuesto base cero Es un sistema de jerarquización de las operaciones gubernamentales. Esta técnica busca analizar demandas presupuestales sin el compromiso explícito de sostener niveles pasados de financiamiento. En este sistema los programas y actividades se organizan y presupuestan en un plan detallado que se centra en revisiones, evaluaciones, y análisis de todas las operaciones propuestas. Los programas y actividades son analizados en términos de los niveles crecientes de éxito en el desempeño y financiamiento, a partir de cero, y luego evaluados y ordenados según una escala de prioridades. El objetivo es determinar el nivel en el cual cada actividad o programa debe llevarse a cabo. El supuesto fundamental de este sistema es que es posible asignar recursos presupuestales a través de un sistema de jerarquización de programas y alternativas. En este modelo se encuentran sobre todo problemas de tipo técnico: los criterios para una evaluación que permita ser verdaderamente comparativa, así

¹⁸ Ibid

como la objetividad para realizar la jerarquización del conjunto de los programas. Con el presupuesto de base cero, una agencia (generalmente central) tendría que evaluar si el programa se justifica, si justifica sus objetivos y misiones originales, y si no hay un programa alternativo que pudiera alcanzar esos objetivos en condiciones más eficientes y con mayores beneficios.

Presupuesto incremental Supone incrementos más o menos justificados al nivel de financiamiento del año anterior. Supone que el programa en cuestión debe mantenerse sin cambios notables en la política aplicada. Las agencias hacen sus estimaciones presupuestales (tomando en cuenta la inflación, las necesidades nuevas, etc.) y mandan hacia arriba sus solicitudes. Esta técnica supone el cálculo presupuestal tomando como base el presupuesto del año anterior, y a partir de éste se estima un incremento porcentual para el año siguiente. Dentro de este esquema se destinan asignaciones inerciales cada período fiscal, donde la posibilidad de incorporar nuevos programas es prácticamente nula.

Presupuesto tradicional o por objetos específicos de gasto surgió a finales del siglo XIX y principios del XX y estaba enfocado al control efectivo de las cuentas

Objetos específicos de gasto presupuestales y en menor medida a la eficiencia. Uno de los rasgos principales del presupuesto tradicional es que eran especificados los techos de las partidas en el proceso de asignación presupuestaria y aseguraba que las agencias no gastaran por encima de lo asignado. Este presupuesto no brindaba información acerca del objeto del gasto, o sobre la eficiencia y efectividad de los programas, más bien se enfocaba a un control fuerte ex ante del gasto, más que en los resultados que ejercían las instituciones del sector público.

Presupuesto por desempeño Se basa en períodos de largo plazo donde se evalúa el desempeño de cada dependencia del gobierno y los recursos se destinan a partir de la relación entre las actividades que cada agencia realiza y los costos para producirlas. El criterio principal en la asignación y evaluación de recursos es la eficiencia con que cada dependencia ejerce el gasto, dejando de lado la evaluación sobre los resultados del gasto público.

Presupuesto por programas Surgió a principios de los años sesenta y se enfocaba en la planeación de los recursos públicos y vinculaba el costo de los programas con sus resultados, estableciendo objetivos generales y específicos y los pasos para conseguir tales objetivos. Esta técnica estaba orientada no sólo a las acciones inmediatas del gobierno, sino también a las metas de largo plazo, establecidas en programas globales o sectoriales de desarrollo.

EL PROCESO PRESUPUESTARIO EN MÉXICO¹⁹

En México, durante el período de 1930-1976, la técnica presupuestal utilizada fue la llamada presupuesto tradicional. Como se explicó anteriormente, se trataba de un instrumento administrativo contable que reflejaba los gastos de la administración pública que eran asignados a cada ramo de actividad o Secretaría y explicaba principalmente en qué se gastaban los recursos públicos, poniendo énfasis en el control de los recursos públicos, más que en los resultados.

A partir de 1976 se dio un cambio muy importante en la forma de elaborar el presupuesto.

El proceso se llevó a cabo a través de una reforma administrativa que tenía como objetivo la reestructuración del aparato gubernamental, a través de la vinculación de los gastos con los resultados esperados. A partir de entonces y hasta hoy en día, se implementó en México el Presupuesto por Programas (PPP).

El PPP es una técnica programática financiera, que refleja un ordenamiento de las actividades en función de programas, objetivos y metas fijados anualmente. Establece las bases para poder vincular los objetivos de largo plazo, contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo, con el corto plazo a través del Programa Operativo Anual (POA), promoviendo de esta manera la utilización racional de los recursos públicos.

Toda acción del gobierno federal en México está sustentada en planes y programas específicos.

Todo recurso público debe estar también respaldado por un programa que presenta el respaldo legal para su ejercicio. La planeación, como marco de las acciones gubernamentales, está fundamentada legalmente en la Constitución y la Ley de Planeación. De ahí deriva el Plan Nacional de Desarrollo, documento sexenal preparado por el ejecutivo para normar obligatoriamente sus programas institucionales, sectoriales y especiales, y para orientar la coordinación de sus tareas con los otros poderes y los órdenes estatales y municipales.

Los programas que se derivan del Plan Nacional de Desarrollo tienen una vigencia que no excede la del propio Plan. En ellos se especifican los objetivos, prioridades y políticas de cada sector administrativo. Contienen estimaciones de recursos y determinan responsables de su ejecución.

Estos programas dan lugar a otros en los que se definen las acciones a realizar en el corto plazo, y que son la base para integrar los anteproyectos de presupuesto anual de las dependencias y entidades.

El Poder Ejecutivo, desde 1995 puso en práctica una reforma administrativa con el objetivo de efectuar una transformación del aparato gubernamental, a través del

¹⁹ Ibid

Programa de Modernización Administrativa (Promap) y posteriormente con el Programa de Financiamiento para el Desarrollo (Pronafide). Esta Reforma se puso como meta varios puntos en los que se obtuvieron resultados modestos, aunque se orientaron en direcciones correctas²⁰:

- Replantear la estructura de la planeación y la programación con la Nueva Estructura

Programática (NEP) que vincula entre sí, los propósitos de las políticas gubernamentales, los objetivos institucionales y la asignación de los recursos públicos;

- La evaluación y monitoreo de los resultados de los programas públicos a través del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED);

- La revisión del marco legal del personal de la Administración Pública (a través de la creación de una la Ley del Servicio Civil);

- El Sistema Integral de Administración Financiera Federal (SIAFF) de la tesorería de la Federación;

- Una desregulación del marco normativo para la administración del gasto.

Las dos innovaciones en donde más se avanzó fueron la implementación de la NEP y el SED.

La NEP es un método que sistematiza, ordena y clasifica las acciones de la Administración Pública

Federal y delimita y relaciona la aplicación y ejercicio del gasto público a esas acciones.

Por su parte el SED es un esquema que retoma los productos de la NEP para incorporarlos a un modelo para la medición de los resultados en la Administración Pública Federal (SHCPa 1998: 47)

La programación del gasto público federal se concreta en el anteproyecto de presupuesto definido por la legislación vigente: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Planeación, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento, la Ley Federal de Entidades Paraestatales y su Reglamento, la Ley General de Deuda Pública, la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. También se suma a lo anterior los lineamientos específicos que emite la Secretaría de Hacienda, como es el manual para el Ejercicio del Gasto del Gobierno Federal.

La Secretaría de Hacienda se encarga, además, de sancionar los anteproyectos individuales de presupuesto operativo anual de las dependencias y las

²⁰ Para mayor información véase el documento emitido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público "Proyecto de Reforma al Sistema Presupuestario: La NEP y el SED" (SHCPa 1998).

erogaciones globales previstas por los poderes Legislativo y Judicial, en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (López 1998: 127).²¹

Marco Jurídico del proceso presupuestario en México²²

Las etapas del proceso presupuestario, anteriormente descritas, subyacen en varias leyes federales que norman los procedimientos, los calendarios y las autoridades responsables de llevar a cabo las tareas de formulación, aprobación, ejecución y control del presupuesto federal. En el siguiente cuadro señalamos las leyes que fundamentan y con base en las cuales se realizan las etapas del proceso presupuestario.

Formulación:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (art. 74, fracción IV);
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (art. 12);
- Ley de Planeación (arts. 7 y 27);
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (arts. 17-20, 22-24), y su reglamento (arts. 8-31);
- Ley Federal de Entidades Paraestatales (arts. 47, 50 y 51), y su reglamento (art. 24);
- Ley General de Deuda Pública (arts. 9 al 16);
- Ley de Adquisiciones y Obras Públicas (arts. 7, 17 al 27).

Discusión-Aprobación:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (art. 74, fracción IV)

Ejecución:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (arts. 126 y 134);
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (arts. 25 al 38) y su reglamento (Capítulo I y II; arts. 32 al 80);
- Ley federal de Entidades Paraestatales (arts. 52 y 55) y su reglamento (art. 23)
- Ley General de Deuda Pública (art. 4, fracción V)

²¹ El artículo 17, capítulo II, de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público dice que para la formulación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, las entidades que deban quedar comprendidas en el mismo, elaborarán sus anteproyectos de presupuesto con base en los programas respectivos. Las entidades remitirán su respectivo anteproyecto a la Secretaría de Programación y Presupuesto, con sujeción a las normas, montos y plazos que el Ejecutivo establezca por medio de la propia Secretaría. La Secretaría de programación y Presupuesto queda facultada para formular el proyecto de presupuesto de las entidades, cuando no le sea presentado en los plazos que al efecto se les hubiere señalado. (Aún cuando las funciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) pasaron a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en la Ley sigue mencionándose aunque ya ésta no exista. Cuando se menciona en la Ley a la SPP se están refiriendo a la SHCP).

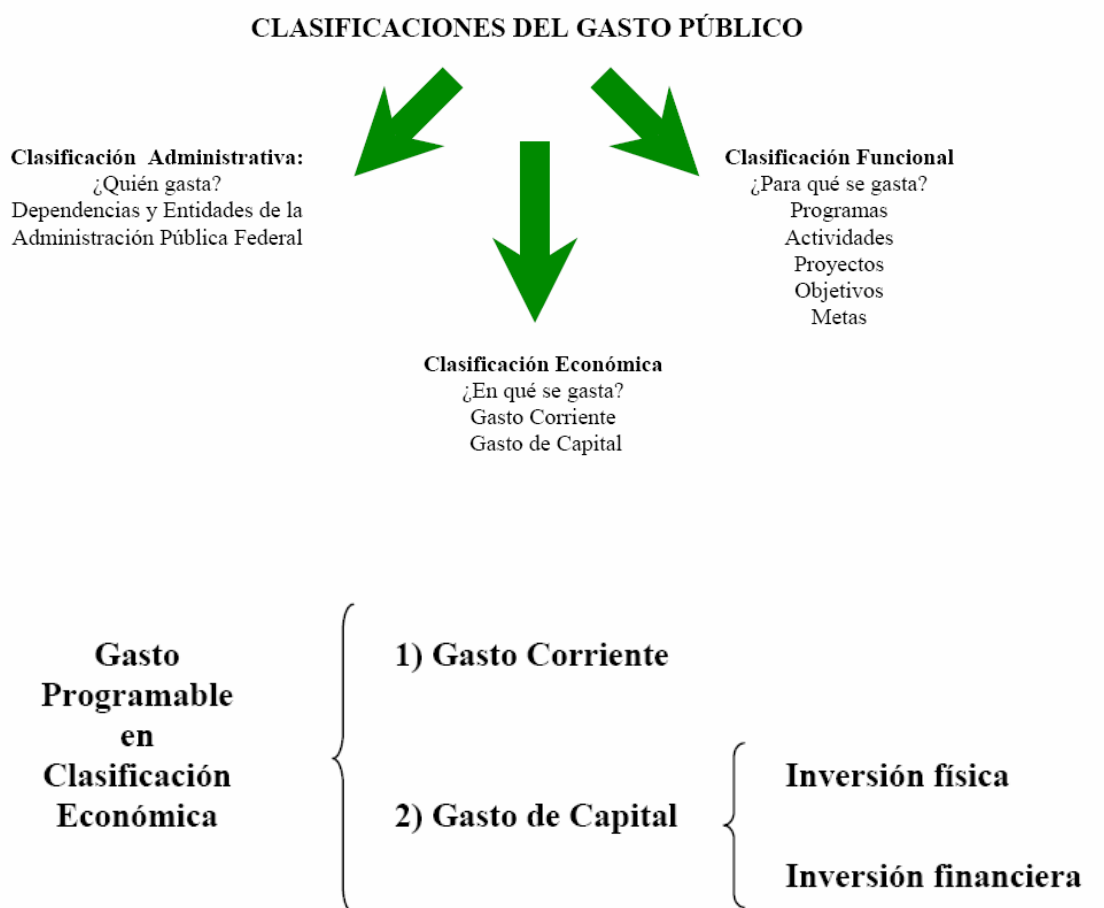
²² Para una revisión más completa sobre las leyes que rigen el presupuesto federal en México véase (Guerrero, López 2000).

- Decreto Aprobatorio de Presupuesto de Egresos de la Federación

Control/Auditoria:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (arts. 73, fracción XXIV y 74, fracción IV)
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (arts. 23, 31 y 37)
- Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal (arts. 37, 39, 40 al 46) y su reglamento (Título V, arts. 130 al 186)
- Ley Federal de Entidades Paraestatales (arts. 59 al 65) y su reglamento (arts. 29 al 34)
- Ley General de Deuda Pública (arts. 23 al 26)
- Ley de Adquisiciones y Obras Públicas (arts. 84 y 85)
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (arts. 2, 3, 7 y 47)

CLASIFICACIONES DEL GASTO PÚBLICO.²³



Comentarios finales

- 1) En el proceso de presupuestación, es necesario coordinar los planes de desarrollo económico y social con los presupuestos gubernamentales, por lo que es importante adoptar un sistema uniforme de clasificaciones, que permita que sean de utilidad tanto para la planificación como para la presupuestación.
- 2) Las cuentas presupuestarias deben presentarse de una manera que faciliten y ayuden a la formulación, ejecución y contabilización de los programas. Es necesario, por lo tanto, partir de criterios básicos para el análisis presupuestario, de ahí que se derive un sistema de clasificaciones presupuestarias con el fin de

²³ Juan Pablo Guerrero Amparán. Manual sobre la clasificación económica del gasto público. CIDE

exponer los antecedentes de los ingresos y gastos y facilitar el manejo de información con fines específicos.

3) Las clasificaciones presupuestarias se vinculan entre sí brindando información importante para el análisis y estudio de la política del gobierno y de los programas, por lo que a través de ellas pueden formarse matrices entrecruzadas tales como: económica-funcional; funcional administrativa, económica-administrativa, económica-por objeto del gasto, etc.

4) La clasificación administrativa refleja el monto de recursos asignados a las instituciones del Sector Público, y tiene el objetivo de facilitar la administración de los fondos públicos. En México esta clasificación es desagregada en ramos: Ramos de la Administración Pública Centralizada, Ramos de los Poderes y Órganos Autónomos y Ramos Generales.

5) La clasificación funcional se utiliza para agrupar las transacciones gubernamentales, según el destino del gasto y tiene el objetivo de reflejar la proporción de los gastos públicos destinados a cada tipo de servicio tales como: salud, educación, defensa nacional, medio ambiente, etc. En México las funciones desglosadas en esta clasificación son: gestión gubernamental, desarrollo social y funciones productivas.

6) La clasificación económica permite la identificación de los renglones de gasto o de ingresos según la naturaleza económica: gasto corriente o gasto de capital, por lo que a través de la misma es posible conocer la influencia que tienen las finanzas públicas en la economía nacional. Su importancia está dada en la evaluación y control del gasto bajo una perspectiva macroeconómica donde se define en qué se gastan los egresos de la federación.

7) Mediante la clasificación económica podemos saber los gastos del Gobierno Federal destinados a operaciones de tipo corriente, por ejemplo: sueldos y salarios, materiales y suministros y servicios generales; o de capital, por ejemplo: ampliación de la capacidad instalada o creación de infraestructura.

8) Finalmente la clasificación económica permite conocer el efecto del gasto público en la actividad económica del país ya que es posible determinar el impacto de los gastos públicos sobre el nivel y composición del producto nacional, así como sobre su distribución. Es importante porque a través de ésta se puede cuantificar el nivel de inversión pública del país; medir los volúmenes de mano de obra que paga el sector público y la demanda que ejerce sobre los bienes y servicios que se producen en una economía; y permite mostrar el financiamiento y la política de subsidios al nivel de precios, al tener efectos sobre la estabilidad monetaria.

El papel fundamental de la planificación, el de lograr un equilibrio dinámico y mutuamente enriquecedor entre la visión de conjunto y de largo plazo, y el aquí y ahora en que siempre opera la acción política. Esta actividad de síntesis es indispensable para coordinar los distintos niveles del gobierno, las distintas políticas, las distintas instituciones y los distintos programas de gobierno desde una visión estratégica.

Una visión estratégica exige la definición de prioridades, de manera que estas prioridades sirvan de principio ordenador a los procesos de toma de decisiones

sociales y a la elaboración y aplicación de las políticas públicas. A partir de estas prioridades, es preciso establecer las responsabilidades correspondientes — políticas, financieras y operativas— de manera que se distribuyan y asignen correctamente las tareas y los recursos, y se pueda exigir la consecuente y necesaria rendición de cuentas.

Estos esfuerzos de coordinación deben darse dentro de los grandes campos de las políticas públicas y entre éstos: la política económica, la política social y la política ambiental, entre otras.

Esta integración entre los aspectos económicos, sociales y ambientales del desarrollo a partir de la formulación misma de las políticas y programas de gobierno, plantea nuevos retos institucionales y políticos y abre nuevas posibilidades para el desarrollo sostenible del continente.

El presupuesto debe ser, además, una adecuada herramienta de gobierno, para lo cual el proceso presupuestario debe satisfacer dos condiciones fundamentales: la de generar incentivos para la acción individual y colectiva, y la de producir resultados. En esta búsqueda de resultados son vitales tanto los instrumentos y procesos de evaluación como la capacidad de generar, a partir de ellos, sistemas de incentivos eficaces para promover la búsqueda de la eficiencia social en la asignación de los recursos públicos.

Esta búsqueda de la eficiencia social se refiere no sólo a la asignación, sino también a la utilización de los recursos públicos. Esta preocupación ha llevado a la búsqueda de una nueva gestión pública, en que a la ejecución directa de las políticas públicas por parte del gobierno se agregan hoy otras opciones para ejecutar esas políticas en forma privada o descentralizada.

Se requiere una adecuada coordinación estratégica, de manera que la asignación de los recursos públicos se corresponda con las prioridades de gobierno, y que los propios sistemas de gestión de estos recursos sean también conducentes al aumento de la productividad y la eficiencia social de la gestión pública. Esto conlleva a veces el uso de distintos tipos de acuerdos, “contratos” en el seno del sector público, para lo cual se deben organizar nuevas formas de control que sean adecuadas a esta combinación de mayor flexibilidad gerencial, por una parte, y de mayor compromiso con las prioridades estratégicas del gobierno, por otra.

En síntesis, podemos decir que la función de coordinación estratégica debe ser entendida como una herramienta de la planificación que permita avanzar en la construcción permanente del equilibrio necesario entre la eficiencia económica, la equidad social y la democracia política. Estos últimos deben ser los tres pilares de una adecuada gestión pública, y su equilibrio debe penetrar toda la acción y visión del gobierno, lo que demanda un esfuerzo particular de coordinación política y capacidad de síntesis.

Para ello, los gobiernos requieren un espacio de coordinación política al más alto nivel, pero con capacidad de penetrar las acciones de nivel más específico, de manera que la acción del gobierno trascienda el puro y simple activismo, y la definición de las políticas vaya mucho más allá de la mera especulación. Si bien la función de coordinación demanda una alta calificación técnica y un conjunto adecuado de herramientas de gestión, es una función con un contenido eminentemente político. Por ello, la búsqueda de una mayor capacidad de coordinación estratégica no tiene por fin “despolitizar la política”, sustituyéndola por algún tipo de decisión técnicamente óptima, sino que tiene más bien la finalidad de “hacer bien” la política.

BIBLIOGRAFÍA.

- Alvirez Orozco, Aurelio (1986). El Presupuesto Público, Mimeo
- Arriaga Conchas, Enrique (1996). Finanzas Públicas de México, IPN. México, D.F.
- Chávez Presa, Jorge A. (2000). Para recobrar la confianza en el gobierno. Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto Público, Mimeo.
- CIDE (1999). Programa de Presupuesto y Gasto Público, folleto emitido por el CIDE.
- Elizondo M.-S, Carlos (1998). Ponencia dictada en el Foro sobre Política Tributaria, CIDE, octubre, México.
- Guerrero Amparán, Juan Pablo y Mariana López Ortega (2000). Manual sobre el Marco Jurídico del Presupuesto Federal en México, CIDE, México.
- Guerrero Amparán, Juan Pablo y Mariana López Ortega (2000). Manual sobre la Clasificación
- Funcional del Gasto Público, CIDE, México.
- Guerrero Amparán, Juan Pablo y Fernando Patrón Sánchez (2000). Manual sobre la Clasificación
- Administrativa del Gasto Público, CIDE, México.
- López Arratia, Alejandro (1992). “El proceso presupuestario en México” en María del Carmen

- Pardo (coord.). Teoría y Práctica de la Administración Pública en México, INAP, México.
- López Presa, José Octavio (coord.) (1998). Corrupción y Cambio, Fondo de Cultura Económica,

México.

- Gonzalo Martner. Planificación y presupuesto por programa.
- Leonardo Garnier. Función de coordinación de planes y políticas. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social ILPES. CEPAL