



CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



E/CN.12/BRW.1/L.7
15 de mayo de 1959

ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
SEMINARIO DE CLASIFICACION Y ADMINISTRACION
PRESUPUESTARIAS EN SUDAMERICA
Patrocinado conjuntamente por la Dirección de
Operaciones de Asistencia Técnica (DOAT), la
CEPAL, la Dirección de Asuntos Económicos y
la División de Administración Pública de las
Naciones Unidas

Santiago de Chile, 27 de mayo a 6 de junio de 1959

EL SISTEMA PRESUPUESTARIO DE CHILE

I N D I C E

Página

INTRODUCCION.....	1
1. El sector público.....	1
a) Definición y estructura	1
b) Influencia del sector público sobre la economía chilena.	2
2. Los presupuestos públicos	3
a) Aspectos técnicos y jurídicos de los presupuestos.....	4
b) Evolución presupuestaria en Chile.....	6
PARTE PRIMERA	
EL PRESUPUESTO DEL GOBIERNO CENTRAL.....	8
GENERALIDADES.....	8
1. Bases constitucionales y legales del presupuesto fiscal.....	8
2. Etapas del proceso presupuestario.....	10
Capítulo I. PROGRAMACION PRESUPUESTARIA Y PREPARACION DEL PRESUPUESTO.....	10
1. Elaboración del presupuesto de gastos.....	13
a) Determinación del límite de gastos del gobierno.....	14
i) Estimación de los gastos rígidos.....	14
ii) Estimación de los gastos flexibles.....	16
iii) Determinación de los gastos por transferencia de fondos.....	17
iv) Proyección de los gastos en inversiones.....	18
v) Proyección del nivel del gasto total. Procedimientos posteriores.....	18
b) Formulación del presupuesto de gastos en cada unidad administrativa.....	19
i) Estimación de los gastos en sueldos.....	19
ii) Cálculo de los gastos variables.....	20
iii) Determinación de los gastos generales.....	21
iv) Trámites finales en la repartición administrativa...	21
c) Integración de los presupuestos de gastos de las reparti- ciones administrativas y preparación del presupuesto de gastos del servicio.....	21
d) Integración de los presupuestos de los servicios para formar los presupuestos ministeriales.....	23
e) Determinación preliminar del total de gastos solicitados y comparación con el límite previamente fijado.....	24
2. Procedimientos para calcular los ingresos presupuestarios...	25
a) Métodos de cálculo de los ingresos gubernativos.....	25
i) Método automático.....	26
ii) Método del promedio.....	26
iii) Método de los aumentos.....	26

	<u>Página</u>
iv) Método de la evaluación directa.....	27
b) Cálculo de los ingresos en Chile.....	28
i) Métodos de cálculo de los impuestos del sector interno.....	28
Tributación sobre la renta de las personas.....	29
Tributación sobre la renta de las empresas.....	29
Tributación sobre la propiedad raíz.....	30
Tributación a las ventas.....	31
Tributación a la producción.....	32
Tributación a los servicios.....	32
Tributación sobre los actos jurídicos.....	33
ii) Métodos de cálculo de los impuestos del sector externo.....	33
3. Revisión y elaboración del proyecto del presupuesto.....	35
a) Revisión inicial.....	35
b) Informe de los preparadores.....	36
c) Revisión del Director de Presupuesto.....	36
d) Informe al Ministro de Hacienda y revisión.....	37
e) Revisión del proyecto de Presupuesto por el Presidente de la República.....	38
4. Clasificaciones del presupuesto del gobierno.....	39
a) Requisitos de la clasificación presupuestaria.....	39
b) Tipos de clasificaciones.....	40
i) Clasificación económica.....	42
ii) Clasificación funcional.....	44
iii) Clasificación por programa.....	55
iv) Clasificación por actividades.....	59
v) Clasificación institucional.....	62
vi) Clasificación por objeto del gasto.....	65
vii) Clasificación según la moneda.....	68
c) Clasificaciones combinadas.....	69
i) Clasificación económico-funcional.....	69
ii) Clasificación económico-funcional y por moneda.....	71
iii) Clasificación económico-institucional.....	71
iv) Clasificación funcional-institucional.....	71
v) Clasificación institucional y por objeto.....	75
vi) Clasificación por programas y por resultados.....	75
vii) Clasificación por objeto y por programa.....	75
d) Relaciones entre las diversas clasificaciones.....	77
5. El documento presupuestario.....	80
a) La presentación formal del documento presupuestario en Chile.....	80
i) Presentación de programas en el presupuesto chileno...	81
ii) Reproducción del texto de la ley de presupuestos.....	81
iii) El presupuesto de entradas ordinarias.....	81
iv) Exposición sumaria de los programas y las actividades de cada organismo.....	82
v) Detalle del presupuesto de gastos.....	83

b)	Evaluación de los efectos de la política presupuestaria..	84
Capítulo II.	DISCUSION Y APROBACION PARLAMENTARIAS.....	87
1.	Atribuciones del Congreso Nacional.....	89
a)	Modificaciones a los proyectos presupuestarios; alcance y límites.....	91
i)	Alcance de las atribuciones parlamentarias en materia de ingresos.....	91
ii)	Alcance y límites de las atribuciones en materia de gastos.....	91
b)	Facultades del Congreso en la confección del presupuesto.	92
2.	Procedimientos de discusión del presupuesto.....	93
a)	Examen crítico y aprobación de las propuestas del Ejecutivo.....	95
i)	Papel de la Comisión Mixta de Presupuestos.....	95
ii)	Deliberaciones en la sala de las ramas del Congreso..	99
b)	Asesoría técnica del Congreso.....	100
Capítulo III.	EJECUCION Y FISCALIZACION PRESUPUESTARIAS.....	101
1.	Organización financiera de Chile.....	101
a)	Plano superior de administración financiera y programación.....	102
b)	Organos de ejecución de la estructura financiera.....	104
2.	Procedimientos y métodos fiscales.....	107
a)	Forma en que se giran los gastos.....	107
i)	Giro de los gastos fijos.....	108
ii)	Giro de los gastos variables en general.....	109
iii)	Giro en algunos casos especiales.....	110
iv)	Trámites para el giro de los fondos globales.....	110
v)	Giro de gastos no previstos en la ley de presupuestos	111
b)	Trasposos y suplementos de los gastos.....	111
c)	Ejecución del presupuesto de entradas. La administración de impuestos.....	113
d)	Sistemas de financiamiento extraordinario.....	117
i)	Sistema de préstamos en moneda corriente con cargo a impuestos por percibir.....	117
ii)	Préstamos en moneda extranjera, respaldados con ingresos en oro o en moneda extranjera.....	118
iii)	Descuentos de pagarés de Tesorería.....	119
iv)	Emisión de obligaciones fiscales.....	119
v)	Emisión de vales de impuesto.....	119
vi)	Colocación de préstamos, documentos u obligaciones del Estado en bancos nacionales y extranjeros.....	120
vii)	Anticipo de la fecha de pago de los impuestos.....	120
3.	Fiscalización y auditoría de la ejecución del presupuesto....	120
a)	Atribuciones en el proceso de contabilización de gastos e ingresos.....	124
i)	Papel del Ministerio de Hacienda.....	124

	<u>Página</u>
ii) Atribuciones de la Contraloría General de la República.....	125
b) La contabilidad en el plano ministerial.....	127
c) Contabilidad centralizada.....	127
d) Auditoría presupuestaria; pre y postauditoría.....	129
e) Presentación del balance presupuestario y cierre de cuentas.....	130
 SEGUNDA PARTE 	
LOS PRESUPUESTOS DE LAS INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS Y EL PRESUPUESTO CONSOLIDADO.....	134
Capítulo I. PRESUPUESTOS DE LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL..	135
1. Sistema presupuestario del Servicio Nacional de Salud.....	135
a) Formulación.....	135
b) Discusión y aprobación.....	136
c) Ejecución y fiscalización.....	137
2. Sistema presupuestario del Servicio de Seguro Social.....	138
a) Formulación del presupuesto.....	138
b) Discusión y aprobación.....	138
c) Ejecución.....	139
3. Clasificación de los presupuestos de las instituciones de seguridad social.....	140
Capítulo II. PRESUPUESTOS DE LAS EMPRESAS PUBLICAS.....	141
1. El proceso presupuestario en la Corporación de Fomento de la Producción.....	141
a) Formulación.....	141
b) Discusión y aprobación.....	142
c) Ejecución y fiscalización.....	143
2. El proceso presupuestario en la Empresa de los Ferrocarriles del Estado.....	143
a) Formulación.....	144
b) Discusión y aprobación.....	144
c) Ejecución y fiscalización.....	145
3. Clasificación de las cuentas presupuestarias.....	146
Capítulo III. PRESUPUESTOS DE LAS MUNICIPALIDADES.....	147
1. El ciclo presupuestario en las municipalidades.....	147
a) Formulación.....	147
b) Discusión y aprobación.....	147
c) Ejecución y fiscalización.....	148
2. Clasificaciones del presupuesto municipal.....	149
a) Presupuesto de ingresos.....	149
b) Presupuesto de egresos.....	149

	<u>Página</u>
Capítulo IV. PRESUPUESTO CONSOLIDADO DEL SECTOR PUBLICO.....	150
1. Esquema del presupuesto consolidado.....	150
2. Presupuesto consolidado del sector público en Chile.....	150
3. Relaciones con las cuentas de ingreso nacional.....	151
Capítulo V. PRESUPUESTOS COMPLEMENTARIOS ESPECIALIZADOS.....	161
1. El presupuesto de capital.....	161
a) Finalidad del presupuesto de capital.....	161
b) Clasificación del presupuesto de capital.....	162
c) El presupuesto de capital en Chile.....	162
d) Presupuesto de capital a largo plazo.....	166
2. El presupuesto de caja.....	166
a) Presupuesto de entradas de caja.....	167
b) Presupuesto de salidas de caja.....	167
c) Clasificación del presupuesto de caja.....	168
i) Clasificación de las fuentes.....	168
ii) Clasificación de los usos.....	170
iii) Resultados del presupuesto de caja.....	170
TERCERA PARTE	
LA ADMINISTRACION DEL PRESUPUESTO.....	172
Capítulo I. ANTECEDENTES HISTORICOS Y EVOLUCION DE LA OFICINA CENTRAL DEL PRESUPUESTO.....	172
1. Creación y organización de la Oficina del Presupuesto y Finanzas, 1925-31.....	172
2. Período de consolidación de la Oficina del Presupuesto, 1932-43.....	175
3. Ampliación de la Oficina del Presupuesto. Formación del cuerpo de oficiales del presupuesto, 1944-55.....	175
4. Modernización de la Oficina del Presupuesto, 1956.....	177
Capítulo II. ORGANIZACION DE LA OFICINA CENTRAL DE PRESUPUESTO.....	178
1. Estructura de la Dirección de Presupuesto y Finanzas.....	178
2. Los examinadores del presupuesto.....	180
3. Los oficiales del presupuesto.....	181
APENDICE A. PRESENTACION DEL PRESUPUESTO DEL SERVICIO NACIONAL DE SALUD.....	183
APENDICE B. PRESENTACION DEL PRESUPUESTO DE LA DIRECCION DE VIALIDAD	186
APENDICE C. PRESENTACION DEL PRESUPUESTO DE LA DIRECCION GENERAL DE TIERRAS Y BIENES NACIONALES.....	189
APENDICE D. PRESENTACION DEL PRESUPUESTO DE LA DIRECCION GENERAL DE EDUCACION PRIMARIA Y NORMAL.....	192
APENDICE E. PRESENTACION DEL PRESUPUESTO DE LA DIRECCION GENERAL DEL TRABAJO.....	195

INTRODUCCION

1. El sector público

a) Definición y estructura

Desde el punto de vista institucional, Chile presenta casi todas las formas de organización estatal, desde la entidad definidamente fiscal hasta la sociedad anónima mixta, pasando por las instituciones semifiscales, autónomas y municipales.

Desde un punto de vista administrativo-financiero, pueden distinguirse algunos grupos de instituciones claramente diferenciados. Así, es posible separar las instituciones que forman el gobierno general, encargado de producir bienes y servicios que no se transan en el mercado, y las empresas públicas, que son corporaciones que producen bienes y servicios que se venden en el mercado, aunque su finalidad última no sea precisamente el lucro.

Dentro del gobierno general se pueden distinguir los organismos que forman lo que podría denominarse el gobierno central, encargado de prestar los servicios gubernamentales básicos, como policía, defensa, justicia, educación, bienestar, y demás funciones clásicas; las instituciones de seguridad social, que tienen a su cargo la administración de los programas de seguro social y el manejo de los fondos de previsión; las instituciones descentralizadas, que si bien cumplen finalidades generales se han descentralizado en atención a ciertos rasgos propios, como ocurre con las Universidades del Estado; y finalmente, las municipalidades, que son entidades de administración comunal.

El hecho de ser Chile un estado unitario - y no federal - simplifica el esquema del gobierno general. Sin embargo, el sector público se hace altamente complejo en el caso de las empresas públicas, que forman una amplia gama de corporaciones nacionalizadas, cubren un vasto grupo de actividades económicas y pueden clasificarse sectorialmente.

Por su desarrollo, cabe mencionar primero las empresas de transporte, grupo del cual forman parte la Empresa de los Ferrocarriles del Estado, la Empresa Marítima del Estado, la Línea Aérea Nacional y la Empresa de Transportes Colectivos del Estado. Vienen en seguida las empresas

/bancarias y

bancarias y financieras, siendo los principales el Banco Central, el Banco del Estado de Chile, y la Caja de Crédito y Fomento Minero; las empresas constructoras: Corporación de la Vivienda, Sociedad Constructora de Establecimientos Educativos, Sociedad Constructora de Establecimientos Hospitalarios, Fundación de Viviendas y Asistencia Social, etc.; las empresas de fomento, entre las cuales figuran las filiales de la Corporación de Fomento: Empresa Nacional de Electricidad S.A. (Endesa), Empresa Nacional de Petróleo (Enap), Industria Azucarera Nacional S.A. (Iansa) y Servicios Agrícolas Mecanizados.

No existen criterios uniformes para definir los límites del sector público chileno, si bien es posible, en términos generales, distinguir dos posiciones extremas: una de carácter restrictivo, que sólo lo extiende al conjunto de empresas ciento por ciento estatales; y la otra de alcance más amplio, que lo hace extensivo a todas las instituciones o empresas en que el Estado tiene participación o intereses, sea en forma de aporte de capitales o de intervención administrativa. Sin embargo, para determinar los límites del sector público habría que atender principalmente a los aspectos de fondo, es decir precisar si una empresa que recibe ayuda estatal, por ejemplo, cumple o no una función pública, o si participa en la ejecución de programas típicamente gubernativos.

b) Influencia del sector público sobre la economía chilena

Chile es una de las repúblicas de América Latina donde el Estado ejerce gran influencia en la vida económica y social del país. La actividad del gobierno en la economía se remonta a los años de la gran crisis, época a partir de la cual comienza a asumir nuevos papeles en la conducción del proceso económico; esta tendencia se acrecienta después de 1938 y se mantiene hasta el presente. Un estado preocupado de fomentar el progreso, de proteger la salud, de impartir educación gratuita, de formar el capital básico y de cubrir una gran variedad de riesgos sociales habría de ir absorbiendo paulatinamente una mayor cuota del ingreso nacional. Es así como entre 1955 y 1957 el sector público llegó a disponer de 26.5 por ciento aproximadamente, del producto nacional bruto. El último de esos años dicho sector gastó en total unos 590 mil millones de pesos, de los cuales correspondieron al gobierno central 275 mil millones, o sea, 46.7 por ciento, proporción reducida que se explica teniendo en cuenta que el desarrollo de los planes sociales y de fomento se ha encomendado a entidades autónomas, con mayor flexibilidad administrativa que los ministerios /tradicionales. Por

tradicionales. Por su parte, las instituciones descentralizadas gastaron alrededor de 301 mil millones (51 por ciento del total) destinándose 65 por ciento de esta cifra a actividades sociales y culturales como salud, previsión, vivienda popular y educación. Por último, las municipalidades gastaron 13 mil millones en obras de adelanto local y administración comunal, cantidad que representa sólo 2.3 por ciento del gasto total.

La orientación principal del gasto público chileno queda de manifiesto al estudiar la distribución funcional de los desembolsos. En las funciones políticas, encaminadas a la preservación del orden público, la defensa exterior, la justicia, y demás actividades de esta naturaleza se absorbe 22 por ciento de los gastos consolidados del sector público. En las funciones de mantenimiento de la estabilidad económica y de fomento del progreso, se gasta 29 por ciento aproximadamente, correspondiendo un 17 por ciento más o menos a las obras de fomento y explotación estatal del transporte. En sus funciones sociales y culturales, el gobierno absorbe el 46 por ciento, destinándose 10 por ciento a salud pública, 19 por ciento a previsión social, 7 por ciento a vivienda popular y 10 por ciento a educación.

Como puede apreciarse, el gobierno chileno se ha hecho cargo de un amplio conjunto de actividades. Para administrar los planes respectivos cuenta con una vasta maquinaria gubernativa lo que, naturalmente, origina un complejo sistema presupuestario.

2. Los presupuestos públicos

Las deformaciones del aparato estatal se extienden al sistema presupuestario. El desarrollo de las entidades autónomas ha venido debilitando paulatinamente la importancia del presupuesto fiscal, o presupuesto del gobierno propiamente dicho. El Parlamento ya no revisa el grueso del gasto público, del cual cuenta con aprobación legal menos del 50 por ciento. La dirección centralizada del gasto público se torna cada vez más difícil y los esfuerzos por elevar en su conjunto el rendimiento del gasto público mediante la selección de los programas y la fijación del respectivo orden de prelación resultan infructuosos. La independencia de que gozan las instituciones autónomas hace de ellas pequeños estados para el manejo de sus fondos propios.

Una de las tareas que el gobierno chileno ha tratado de abordar en los últimos años es la integración de las decisiones sobre ingresos y gastos del sector público en un todo armónico, pero fórmulas como la elaboración de un presupuesto de inversiones de dicho sector parecen no haber dado resultados hasta el presente.

a) Aspectos técnicos y jurídicos de los presupuestos

Para comprender el sistema presupuestario de Chile es conveniente distinguir entre el presupuesto del gobierno central y los presupuestos de las instituciones descentralizadas. El primero tiene base constitucional y se encuentra fuertemente reglamentado; en cambio, los segundos sólo tienen base legal y su reglamentación es incipiente.

El presupuesto del gobierno comprende la Presidencia de la República; el Congreso Nacional; los tribunales de Justicia; los ministerios (Interior, Relaciones Exteriores, Economía, Hacienda, Educación, Justicia, Defensa Nacional, Obras Públicas, Agricultura, Tierras, Trabajo, Salud Pública y Previsión Social, y Minería), y los servicios dependientes (Impuestos Internos, Correos, Registro Civil y demás organismos centralizados).

Este presupuesto contiene la casi totalidad de los recursos destinados a cumplir las funciones políticas (administración superior, policía y justicia, defensa nacional, etc.), funciones que son las clásicas de todo estado y cuyo desempeño no se puede delegar en instituciones autónomas. Las funciones financieras y económicas están más descentralizadas, en especial las del transporte. Por último, las funciones sociales y culturales están casi totalmente en manos de las instituciones autónomas y, por lo tanto, sus gastos no se incluyen en el presupuesto fiscal, en el que a lo más figura un "aporte" complementario.

A través del presupuesto del gobierno, el estado entrega a la comunidad los beneficios intangibles de la seguridad interior y exterior, proporciona justicia y mantiene el orden público. Al mismo tiempo, administra los impuestos, fomenta la agricultura, la minería y la industria, desarrolla la red caminera, construye obras de riego, puertos y aeródromos, etc. Finalmente, da educación a 670 000 niños en escuelas primarias, a 89 000 jóvenes en liceos secundarios y a 35 000 en las escuelas técnicas, y aplica las leyes del trabajo a 200 000 asalariados fiscalizados.

Desde un punto de vista económico las características dominantes de este presupuesto son las siguientes: i) su nivel de gastos acusa una alta elasticidad frente a un sistema tributario inflexible, lo que tiende a crear un déficit fiscal crónico; ii) es muy vulnerable a los cambios en el comercio exterior (cerca de 50 por ciento de los ingresos está influido por la cotización internacional del cobre); iii) se financia mediante un sistema tributario regresivo (el 70 por ciento de los ingresos, excluida la gran minería, proviene de impuestos indirectos); iv) cerca de 80 por ciento de los gastos son rígidos, es decir, están fijados por leyes permanentes que la ley anual de presupuestos no puede modificar; v) existen numerosos impuestos pequeños cuyos rendimientos no ingresan en el presupuesto, sino que constituyen fondos especiales; incluso hay ingresos incluidos en el presupuesto que tienen un destino previamente establecido; vi) el rendimiento de los impuestos no es regular en el curso del año, produciéndose importantes fluctuaciones estacionales que suelen resolverse con préstamos del Banco Central y vii) el presupuesto debe estar equilibrado, lo que obliga al gobierno a presentar un proyecto alejado de la realidad y a solicitar suplementos y nuevo financiamiento todos los años, con posterioridad a la dictación de la ley de presupuestos.

El presupuesto del gobierno se presenta al Congreso clasificado según el objeto del gasto y dividido institucionalmente y por moneda nacional y extranjera.

Atendiendo a las actividades de que se ocupan, las instituciones descentralizadas del gobierno chileno pueden clasificarse en instituciones de seguridad social; instituciones de fomento, empresas públicas y municipalidades. Las modalidades presupuestarias de estas entidades son comunes: son aprobadas en forma autónoma, pero con la autorización final por decreto del Presidente de la República; y se someten a la fiscalización a posteriori de la Contraloría General. Estas instituciones presentan sus presupuestos siguiendo las clasificaciones del fiscal, pero adaptados a las necesidades de información y fiscalización de cada una de ellas.

Para preparar sus presupuestos, muchas de las instituciones descentralizadas deben conocer previamente el monto del "aporte fiscal", dato imprescindible para planear su volumen de gastos. La crisis que atraviesa la hacienda pública provoca, durante el período de elaboración, permanentes cambios y revisiones del monto del gasto fiscal y, por consiguiente,

variaciones en el monto de los aportes presupuestarios, lo que retarda la formulación de los presupuestos de las entidades autónomas a veces más allá de la fecha de iniciación de la vigencia del presupuesto. Esto da origen a innumerables problemas legales y contables, que suelen verse agravados más tarde cuando el Fisco por falta de liquidez en la caja no entrega oportunamente los aportes legales. Estos factores entorpecen el desarrollo de los programas específicos entregados a cada institución y atentan contra la eficiencia general del gobierno. Suele suceder además que se autoricen por ley planes que excedan los fondos otorgados, como acontece en las cajas de previsión con los fondos de asignación familiar, y que esto obligue a trasposos internos, desarticulando los programas de conjunto y rebajando la cuota de excedentes de las instituciones en perjuicio de los gastos de capital.

b) Evolución presupuestaria en Chile

La organización presupuestaria chilena, en sus formas básicas actuales, data de 1925-30. En aquellos años se promueve un cambio completo en el sistema presupuestario y financiero, teniendo como base las recomendaciones de una misión de expertos presidida por Edwin Walter Kemmerer. Dicha misión redactó una nueva ley orgánica de presupuestos, en reemplazo de una que databa de fines del siglo XIX.

El proyecto de Kemmerer - que proponía principalmente la reestructuración del proceso presupuestario, la creación de la oficina central de presupuestos y una nueva clasificación de las cuentas presupuestarias - se pone en vigencia en 1925 por medio del Decreto-Ley N° 718. Tras un período de organización y ensayos, se dicta en forma definitiva la Ley Orgánica de Presupuestos (Ley N° 4520), de fecha 3 de enero de 1929. Este cuerpo legal continúa vigente hasta hoy, habiendo sufrido sólo las pequeñas modificaciones que se examinan a continuación.

En 1931 se dispone que la Oficina del Presupuesto y Finanzas del Ministerio de Hacienda se divida en una Oficina del Presupuesto dependiente directamente del Presidente de la República, y en un Departamento de Finanzas, dependiente del Ministerio de Hacienda. Esta disposición, sin embargo, nunca llega a aplicarse debido a la crisis política habida en Chile en aquel año.

En 1944 se crea el cuerpo de Oficiales del Presupuesto encargado de la fiscalización a priori del presupuesto.

La reforma presupuestaria no empieza a notarse en Chile sino a partir de 1950. La agudización del proceso inflacionario va acompañada de una fuerte crisis fiscal; la preocupación por aliviar el peso de un déficit presupuestario

en aumento induce al gobierno a impulsar la reforma fiscal. En 1953 se crean diversos instrumentos de estudio y análisis fiscal, el Apéndice Técnico del Presupuesto, el Informe Anual sobre el Desarrollo de las Finanzas Públicas Chilenas, el Manual de la Organización de la Administración Pública de Chile, etc. El organismo encargado de confeccionarlos es el Departamento de Estudios Financieros del Ministerio de Hacienda, compuesto por un reducido grupo de economistas. Comienza a desarrollarse un nuevo criterio sobre la política fiscal y su papel y se gestan los primeros embriones de la reforma fiscal.

A partir de 1956 se empieza a renovar la Oficina del Presupuesto: se crean el grupo de Examinadores del Presupuesto y la Oficina Central de Racionalización; el documento presupuestario se robustece con informaciones sobre los programas del gobierno y se edita el "Presupuesto en Resumen"; se mejoran paulatinamente los métodos presupuestarios de cálculo de entradas y de selección de gastos; la estadística fiscal se amplía, sistematiza y difunde a través de los informes de la Oficina de Estudios Tributarios y de las publicaciones del Departamento de Estudios Financieros, entidad que lleva a cabo la reclasificación de las cuentas del presupuesto. Las series de impuestos y de gastos se publican en "Cuentas Fiscales de Chile, 1925-1957".

Los presupuestos de las instituciones autónomas se rigen por la ley 7 200 de 1942, que les obliga a someterlos anualmente a la aprobación del Presidente de la República, junto con la plantilla de su personal y el plan de inversiones de los recursos de que disponen.

La idea de programar las inversiones del sector público cristaliza en 1953 al disponerse la creación del Presupuesto de Inversiones de las Instituciones Semifiscales y Autónomas, hecho que constituye un intento de coordinar las inversiones de todas las instituciones descentralizadas. Es sabido que el gobierno chileno contribuye aproximadamente con el 50 por ciento de la inversión nacional. Con la mira de armonizar esta inversión conforme a criterios centrales se crea el Presupuesto de Inversiones, pero hasta el presente la estructura administrativa ha demostrado no estar preparada para llegar a tal coordinación.

Finalmente, se han elaborado esquemas preliminares de Presupuesto de Caja Fiscal con el objeto de mostrar las fuentes y los usos de los fondos fiscales, sean o no de origen presupuestario. Este tipo de presupuesto constituye una poderosa herramienta para el manejo de la política fiscal y su coordinación con la monetaria.

En las páginas que siguen se examinará con cierto detenimiento cada uno de los presupuestos mencionados, con referencia a su estructura y a los procedimientos de formulación, aprobación, ejecución y fiscalización.

PARTE PRIMERA

EL PRESUPUESTO DEL GOBIERNO CENTRAL

GENERALIDADES

1. Bases constitucionales y legales del presupuesto fiscal

El proceso presupuestario fiscal se encuentra reglado en la Constitución Política del Estado y en la Ley Orgánica de Presupuestos. Las normas constitucionales definen sus aspectos fundamentales y garantizan la seriedad con que debe realizarse. Señala la Constitución (art. 44 No. 4) que sólo en virtud de una ley se puede aprobar anualmente el cálculo de entradas y fijar, en la misma ley, los gastos de la administración pública, precisando que los Ministros deberán someter al Presidente de la República el presupuesto anual de los gastos que hayan de hacerse en sus respectivos departamentos. Estas disposiciones son comunes a casi todos los países y tienen el propósito de institucionalizar el presupuesto.

El proyecto de ley debe presentarse al Congreso cuatro meses (31 de agosto) antes de la fecha en que empezará a regir y si a la expiración de este plazo no se hubiere aprobado, regirá el presentado por el Presidente de la República. Esta disposición constituye una defensa para el Jefe del Estado cuando no tiene mayoría parlamentaria. En caso de no haberse enviado el proyecto oportunamente, el plazo de cuatro meses empezará a contarse desde la fecha de la presentación.

La Constitución fija además algunas limitaciones a que debe someterse el Congreso al revisar el presupuesto. La ley de presupuestos - dice - no puede alterar los gastos o contribuciones acordados en leyes generales o especiales. Sólo pueden modificarse los gastos variables, pero la iniciativa para su aumento o para variar el cálculo de entradas corresponde exclusivamente al Presidente de la República.

El Congreso tampoco puede aprobar ningún nuevo gasto con cargo a fondos de la Nación si no crea o indica al mismo tiempo los recursos necesarios para atenderlos; sólo por ley se pueden crear o suprimir empleos públicos.

/En cuanto

En cuanto al financiamiento del Presupuesto, previene la Constitución (art. 44. No. 1) que sólo en virtud de una ley se puede "imponer contribuciones de cualquiera clase o naturaleza, suprimir las existentes, señalar en caso necesario su repartimiento entre las provincias o comunas y determinar su proporcionalidad o progresión". A diferencia de Inglaterra, en Chile el Ejecutivo carece de la facultad para proponer en el proyecto de ley de presupuestos cambios en los impuestos. Lejos de ello, precisa la Constitución (art. 44 No. 2) que sólo en virtud de una ley se puede "autorizar la contratación de empréstitos o cualquier otra clase de operaciones que puedan comprometer el crédito y la responsabilidad financiera del Estado". Por último, también el financiamiento a base de la venta de activos ha de autorizarse por ley; dispone al efecto (art. 44 No. 3) que sólo en virtud de una ley se puede autorizar la enajenación de bienes del Estado o de las municipalidades, o su arrendamiento o concesión por más de veinte años.

Los suplementos a partidas o ítem de la ley general de presupuestos (art. 45) sólo pueden proponerse por el Presidente de la República y las leyes sobre contribuciones sólo pueden tener principio en la Cámara de Diputados.

Con respecto a la ejecución del presupuesto, la Constitución declara (art. 72 No. 10) que es atribución del Presidente de la República "cuidar de la recaudación de las rentas públicas y decretar su inversión con arreglo a la ley". Este puede, con la firma de todos sus ministros, decretar pagos no autorizados por la ley mas sólo para atender necesidades impostergables derivadas de calamidades públicas, agresión exterior, conmoción interna o agotamiento de los recursos destinados a mantener servicios que no pueden paralizarse sin grave daño para el país. En tales casos el total de giro no puede exceder el 2 por ciento del monto de los gastos que autoriza la ley general de presupuestos.

Las tesorerías del Estado - dice la Constitución en su art. 21 - no pueden efectuar ningún pago sino en virtud de un decreto expedido por autoridad competente en que se expresa la ley o la parte del presupuesto que autorice aquel gasto; y - agrega - un organismo autónomo con el nombre de Contraloría General de la República fiscalizará el ingreso y la inversión de los fondos del Fisco y de los demás servicios y lleva la contabilidad general de la Nación.

Por último, corresponde al Congreso (art. 43 No. 1) en forma exclusiva aprobar o reprobado anualmente la cuenta de la inversión de los fondos destinados para los gastos de la administración pública que debe presentar el Gobierno.

Los aspectos constitucionales expuestos los desarrolla armónicamente la Ley Orgánica de Presupuestos (ley No. 4520 de 1929), que regula el proceso presupuestario etapa por etapa señalando las normas de procedimiento en cada caso.

2. Etapas del proceso presupuestario

De acuerdo con la legislación, el proceso presupuestario chileno se compone de diversas fases, que son propias de todo presupuesto de Gobierno y que pueden agruparse como sigue:

- a) Programación presupuestaria y elaboración del proyecto de ley de presupuesto
- b) Discusión y autorización legislativas
- c) Ejecución del presupuesto
- d) Fiscalización y auditoría de las cuentas presupuestarias

Este ciclo presupuestario tiene una duración de aproximadamente dos años. Se inicia a comienzos de cada año civil con la programación presupuestaria, que dura entre tres y cuatro meses; continúa con la elaboración del proyecto de presupuesto por el Ejecutivo, en el plazo de dos meses; sigue con la discusión y aprobación legislativas, que toman cuatro meses; se ejecuta durante el lapso de un año, que en Chile coincide con el año civil, y se somete a la auditoría hasta la entrega de la cuenta de inversiones, dentro de tres meses después de cerrado el ejercicio presupuestario.

Capítulo I

PROGRAMACION PRESUPUESTARIA Y PREPARACION DEL PRESUPUESTO

La elaboración del presupuesto del gobierno se inicia con la programación presupuestaria, proceso que tiene por objeto preparar los programas que servirán para orientar los ingresos y gastos públicos. Cabe recordar que los presupuestos modernos se elaboran en función de los programas de acción de los servicios públicos.

/Corresponde a

Corresponde a la rama ejecutiva del gobierno la tarea de preparar los presupuestos y es del caso recordar que la experiencia señala que son los organismos del Ejecutivo los que están en mejor situación para obtener las informaciones necesarias para ese efecto. En América Latina es costumbre encomendar la confección del presupuesto al Ministerio de Hacienda, del que dependen las oficinas centrales encargadas de recibir los anteproyectos preparados por cada uno de los ministerios y de elaborar el proyecto. Es lo que se hace, en Chile, donde esa responsabilidad le cabe a la Oficina del Presupuesto y Finanzas, que forma parte de dicho ministerio.

Las etapas siguientes del proceso de elaboración van desde la preparación de los programas hasta la presentación formal del proyecto al Congreso, operaciones que se pueden apreciar esquemáticamente en el cuadro 1.

La preparación del proyecto de ley del presupuesto se caracteriza por un flujo permanente de informaciones desde las bases de la administración pública hacia la cúspide de la jerarquía administrativa, y por un reflujó de decisiones en sentido inverso. El proyecto del Ejecutivo se va gestando en un proceso continuo de revisión y ajuste, de información y examen, de proposición y contraproposición, de autorización y negación. Algunas decisiones las toman los organismos inferiores y ascienden por la pirámide de la organización en busca de su ratificación superior. Pero, al mismo tiempo, las decisiones relativas a la política del gobierno y a la programación del trabajo se adoptan en los planos superiores, de donde descienden a los organismos de operaciones.

La fase preparatoria del presupuesto se inicia con la confección de los programas de trabajo por parte de los organismos públicos; el planeamiento comienza a lo menos seis meses antes de la fecha en que empezará a aplicarse el presupuesto. Los programas de actividades y de gastos públicos deben someterse a los límites que fije la Oficina Central, límites que se dan a conocer a los organismos públicos mediante instrucciones y circulares del Director del Presupuesto a los jefes de servicio, y en las cuales se precisan las líneas generales que orientarán la distribución de los gastos públicos y las normas a que se sujetarán los presupuestos de cada organismo.

Una vez confeccionados por los distintos servicios los proyectos, se envían a la Dirección del Presupuesto, con lo que comienza el proceso de formulación de la ley de presupuesto, con sus revisiones, audiencias, ajustes y demás operaciones que culminan con la presentación al Congreso del proyecto de presupuesto.

Cuadro 1

CHILE: PREPARACION DEL PRESUPUESTO

Epoca del año	T a r e a s
Hasta el 15 de mayo	-Preparación de los programas por parte de las unidades administrativas.
Hasta el 10. de junio	-Fijación de límites a los gastos públicos por parte de la Oficina Central del Presupuesto y estimación preliminar de los ingresos.
Hasta el 10. de julio	-Recepción de las peticiones de gastos hechas por los servicios a la Oficina Central del Presupuesto. -Recepción de estimaciones preliminares de ingresos hechas por la Dirección de Impuestos Internos y la Superintendencia de Aduanas.
10. de julio al 15 de julio	-Elaboración definitiva del Cálculo de Entradas. -Audiencia a los jefes de servicios y ajustes en los presupuestos de las unidades administrativas. -Revisión detallada de los presupuestos de gastos de los organismos por los Examinadores del Presupuesto.
15 de julio al 30 de julio	-Revisión por el Director del Presupuesto.
10. de agosto al 14 de agosto	-Revisión por el Ministro de Hacienda.
15 de agosto al 24 de agosto	-Revisión por el Presidente de la República.
25 de agosto al 30 de agosto	-Redacción del mensaje del Presupuesto. -Redacción del articulado del proyecto de la ley del presupuesto.
31 de agosto	-Presentación del proyecto de ley del presupuesto al Congreso Nacional.

1. Elaboración del presupuesto de gastos

El cálculo de los gastos del ejercicio próximo se realiza en Chile en varias etapas sucesivas de estimaciones y ajustes. El presupuesto de gastos no se forma por la decisión de un grupo reducido de preparadores del presupuesto, sino que se elabora con la participación activa de varios centenares de funcionarios, oficiales del presupuesto, jefes administrativos y autoridades superiores.

Las etapas que atraviesa en su confección se escalonan de la siguiente manera:

- a) Fijación de los límites globales de los gastos del gobierno y de la cuota que corresponderá a cada ministerio;
- b) Formulación del presupuesto de gastos en cada repartición administrativa;
- c) Integración de los presupuestos de gastos de las reparticiones administrativas para formar los presupuestos de cada servicio público;
- d) Integración de los presupuestos de los servicios públicos para formar el presupuesto de cada ministerio;
- e) Determinación del volumen total de gastos y ajuste con los límites fijados previamente y con los recursos disponibles.

Cada etapa tiene sus propios problemas técnicos, como se verá al estudiar estos procesos en particular, y se suceden unas a otras con orden lógico, formando un encadenamiento cuyo fin último es permitir que participen en la determinación de los gastos públicos y en su orientación todos los funcionarios superiores e inferiores de la administración pública. Sin embargo, los segundos no inician la confección de sus proyectos particulares sin directivas generales: los límites a que deberán ceñirse los distintos organismos de la administración pública los fija la Dirección Central de Presupuestos mediante formularios que prepara y distribuye al efecto.

Las reparticiones administrativas y los servicios preparan sus petitorios de gastos y los correspondientes justificativos conformándose a dichos formularios en la forma y en el fondo. Todos estos antecedentes se remiten al plano superior para su ajuste e integración, quedando en manos de las autoridades superiores del presupuesto y del Ministerio de Hacienda decidir la inclusión de las partidas en el proyecto de ley.

a) Determinación del límite de gastos del gobierno

Para establecer el monto de los gastos del gobierno, la Dirección del Presupuesto hace, en la primera quincena del mes de mayo del año anterior al del presupuesto, una estimación del gasto total probable del año en curso. Para ello toma como base el nivel del presupuesto aprobado en la ley anual vigente y le agrega: i) los gastos despachados con posterioridad a la aprobación de la ley de presupuestos; ii) la estimación de los nuevos gastos en que será necesario incurrir en el ejercicio actual; y iii) la reducción posible de los gastos existentes. De esta manera se obtiene el nivel probable del gasto efectivo del año en curso. Después de este cálculo, necesario porque en Chile el presupuesto debe ser suplementado todos los años, se procede a estimar el gasto que corresponderá a cada ministerio y servicio, indicando el objeto del mismo.

Para calcular los gastos de un año, la Dirección del Presupuesto toma como base el gasto efectivo del año anterior y la estimación del gasto del actual. Determina a continuación, ministerio por ministerio y servicio por servicio los ítem de "gasto rígido" denominándose así los que ha fijado una "ley permanente" y que, por lo tanto, no pueden modificarse por la presupuestaria, que es por su naturaleza "transitoria".^{1/} Son gastos rígidos, por ejemplo, los sueldos, las jubilaciones y pensiones, los ingresos con destino fijado por ley, algunas obras públicas, los servicios de la deuda pública, etc., que en conjunto constituyen aproximadamente 80 por ciento del presupuesto. Es éste un factor que limita la flexibilidad en la destinación de los recursos del gobierno y dificulta la programación gubernativa.

i) Estimación de los gastos rígidos. Los gastos rígidos se calculan por el sistema de evaluación directa. Como en Chile los sueldos se reajustan todos los años, es necesario tener en cuenta el margen de alza que experimentarán. Para este efecto, con la proyección de los gastos de sueldos y salarios se hace un cálculo provisional del costo que

^{1/} En Chile se aplica el principio jurídico de que una ley permanente no puede ser modificada por una transitoria. El artículo 23 de la ley orgánica de presupuestos dispone que la ley de presupuestos no puede alterar los gastos acordados en leyes permanentes. Ni el Presidente de la República ni otra autoridad alguna pueden por decreto modificar los sueldos y retribuciones fijados en esta última.

significaría el reajuste de este ítem, de acuerdo con el incremento del índice del costo de vida en el año actual.^{2/} Este cálculo sirve sólo como referencia, por cuanto la ley de presupuestos no puede alterar los sueldos, lo que sólo puede hacerse en virtud de una ley especial que generalmente es despachada por el Congreso con posterioridad a la aprobación del presupuesto.

Para determinar las pensiones, se calcula su aumento vegetativo: se parte de la experiencia de años anteriores y se aplica un coeficiente de crecimiento de acuerdo con normas pre-establecidas, basadas en dicha experiencia; y luego se hace otro cálculo provisional de los reajustes de las pensiones tomando los mismos coeficientes que sirvieron para proyectar los sueldos y salarios. En los últimos años se ha seguido el procedimiento de aumentar las pensiones en el mismo porcentaje aplicado a los reajustes globales de las remuneraciones. Por último, es preciso señalar que existe una proporción importante de pensionados, especialmente en las fuerzas armadas y cuerpo de carabineros, que tienen derecho, según los años de servicio, a gozar de una remuneración igual a la del personal en servicio activo. En consecuencia, las pensiones de este grupo de ex-empleados se calculan aplicando automáticamente los aumentos que se conceden a este último.

En cuanto a los gastos ligados al rendimiento de alguna cuenta de ingresos, quedan establecidos por el propio cálculo de éstos, ya que si una ley permanente señala el destino total o parcial de un ingreso a un fin determinado, la autoridad presupuestaria no puede sino aplicar automáticamente la disposición legal. Representan gastos de este tipo: la Caja de Amortización de la Deuda Pública, institución encargada de administrar la deuda interna y externa del país, y que recibe un porcentaje de todos los impuestos sobre la renta, del impuesto a la compraventa de bienes raíces y a la importación de petróleo; diversas obras públicas de carácter regional, que se financian con un porcentaje del rendimiento del impuesto a la renta de las empresas de la gran minería del cobre; la construcción de carreteras, a la que se destina parte de lo recaudado por concepto de impuesto a los bienes raíces, gasolina y otros; las

^{2/} Este índice ha servido de base para reajustar las remuneraciones del personal de la administración pública en Chile.

municipalidades, que gozan de un aporte especial constituido por un porcentaje del rendimiento de los impuestos que gravan los intereses, los dividendos y las utilidades de la industria y el comercio, etc. En total, los ingresos cuyo destino está fijado por leyes permanentes suman alrededor de 10 por ciento del presupuesto.

Los gastos rígidos del gobierno, determinados en la forma señalada, constituyen un elemento que en la formulación del proyecto de presupuesto debe tenerse en cuenta tanto para fijar su nivel como su orientación general.

ii) Estimación de los gastos flexibles. Los gastos presupuestarios flexibles están constituidos principalmente por la adquisición de bienes y servicios personales necesarios para el funcionamiento de la administración pública; por la transferencia de fondos, ya sea con carácter educativo, social, benéfico, o con el objeto de subvencionar empresas estatales y privadas; y por las inversiones directas e indirectas del gobierno. En este tipo de gastos, el gobierno tiene amplia flexibilidad de programación, salvo en los casos de obras permanentes financiadas con fondos especiales.

El volumen de gastos por concepto de adquisición de bienes y servicios no personales lo determinan principalmente rúbricas tales como: alimentación (en el caso de organismos de educación, defensa y policía), vestuario (en defensa y policía), material de enseñanza y útiles de oficina, arriendo de locales, gastos generales, reparaciones y otros.

Para proyectar este tipo de gastos y con el propósito de fijar límites a los distintos ministerios, la Dirección del Presupuesto determina índices de precios para los renglones principales, basándose en los índices elaborados por el Servicio Nacional de Estadística. Estos índices de precios sirven para ver la tendencia del encarecimiento de los productos, pero no existe una determinación de cuantías físicas de productos para calcular el monto de los ítem. En esta etapa se examina si los fondos asignados a los diferentes ítem de gastos en el ejercicio actual sufrirán modificaciones durante el año por haber resultado insuficientes o por haberse consultado una suma superior a las necesidades reales, según informes de los servicios. Una vez calculados detalladamente los probables

/gastos efectivos

gastos efectivos por concepto de adquisición de bienes y servicios no personales, se proyecta la variación del gasto para el año siguiente de acuerdo con el incremento probable de precios por tipo de gastos. Los cambios en los programas y las repercusiones que éstos tengan en los diferentes renglones correspondientes a compras de bienes y servicios no personales, los deben acreditar y justificar detalladamente los servicios en cada caso al pretender sus peticiones de gastos antes del 1° de julio. Al fijar los límites, la Dirección del Presupuesto, no considera los programas nuevos ni las ampliaciones de los existentes; estos factores se consideran en la fase de programación definitiva.

iii) Determinación de los gastos por transferencia de fondos. Los gastos por concepto de transferencia de fondos se calculan partiendo de los gastos rígidos. Estos, por lo general, corresponden a aportes del gobierno a instituciones autónomas no lucrativas para ayudarlas a financiar los reajustes de sueldos y pensiones de su personal. Los casos más sobresalientes son los del Servicio Nacional de Salud; la Universidad de Chile, la Universidad Técnica del Estado y la Universidad de Concepción; el Servicio de Seguro Social y las cajas de previsión. Pueden mencionarse también las transferencias de fondos por concepto de subvenciones a la enseñanza particular: existe una disposición legal en virtud de la cual el Estado debe contribuir al mantenimiento de ésta con un aporte por alumno equivalente al 50 por ciento del costo del alumno fiscal, en el caso de la educación gratuita, y con un 25 por ciento en caso contrario.

Calculadas las transferencias de carácter rígido, se estiman los subsidios otorgados a través del presupuesto fiscal a las empresas estatales como los Ferrocarriles del Estado, la Empresa de Transportes Colectivos, la Empresa Marítima, etc. Para el cálculo preliminar de los gastos de estas empresas se sostienen entrevistas con sus directores, quienes deben proporcionar un programa provisional con el desarrollo y las perspectivas de los planes para el año siguiente, un estudio de sus entradas propias del año actual y una estimación de las variaciones de las tarifas u otras entradas. De acuerdo con este estudio preliminar, se calcula el aporte que servirá de base para fijar la suma que en definitiva figurará en el presupuesto fiscal como aporte a las empresas del Estado. En general, las leyes orgánicas de

/las empresas

las empresas mencionadas establecen que el presupuesto debe incluir un aporte por el monto del déficit que obtengan; lo que es consecuencia de la política de subsidios a través de los precios de los servicios de utilidad pública seguida por los diversos gobiernos.

iv) Proyección de los gastos en inversiones. Las inversiones se calculan en término. En el caso de las indirectas, o sea de aquellas que corresponden a instituciones descentralizadas, el procedimiento es similar al que se sigue para determinar los subsidios a las empresas estatales, es decir con los representantes de los organismos respectivos se estudian el programa del año en curso y las posibilidades de realización, determinándose en seguida la prosecución de aquél, las obras nuevas y su orden de prelación. También se analizan los ingresos extrapresupuestarios de la institución y se fija un aporte provisional para cubrir la brecha entre los ingresos propios y los gastos que demandaría la realización del programa proyectado. Estas entidades - como la Corporación de Fomento - tienen autonomía para fijar sus programas.

En cuanto a las inversiones directas, constituidas principalmente por obras públicas, se dispone de menos elementos de juicio. No existen, por ejemplo, antecedentes que permitan armonizar el nivel de la inversión pública con el de la inversión privada; se carece de estudios para coordinar la realización de proyectos específicos en función de un plan general de desarrollo económico; por último, tampoco se cuenta con criterios científicos de evaluación para fijar el orden de prelación de las distintas obras. Por ello, la Dirección del Presupuesto se limita a proporcionar, dentro de lo posible, los fondos solicitados por el Ministerio de Obras Públicas. En consecuencia, en la etapa de la fijación de los límites del gasto la Dirección del Presupuesto se concreta a aceptar los programas vigentes y los reajusta de acuerdo con la desvalorización monetaria probable.

v) Proyección del nivel del gasto total. Procedimientos posteriores. Una vez que la Dirección del Presupuesto calcula los gastos por objeto o finalidad y por servicio y prepara el cuadro general, los compara con los ingresos previstos para el año siguiente. En caso de resultar estos insuficientes, determina los renglones de egresos que a su juicio podrían reducirse o sea establece un orden de prelación para fijar el límite /provisional del

provisional del gasto público. Para fijar ese orden, la Dirección no cuenta con un criterio científico o sistemático de evaluación y, por lo general, queda entregado al juicio que pueda formarse el Director del Presupuesto con los antecedentes disponibles y el consejo que pudieran darle tanto sus asesores directos (examinadores del presupuesto) como los oficiales del Presupuesto adscritos a los distintos servicios de la administración pública.

La Dirección del Presupuesto prepara después un informe al Ministro de Hacienda en que da a conocer el criterio que ha seguido tanto en la proyección de los ingresos como de los gastos y, en caso de ser los primeros inferiores a los segundos, indica los renglones susceptibles de reducirse y las razones en que se fundan.

El Ministro de Hacienda, tras de discutir con la Dirección el proyecto sobre el límite presupuestario, propone al Presidente de la República y, con su aprobación, al Consejo de Gabinete, las cantidades globales en que deberán encuadrarse, en el año siguiente, los programas de gastos de los distintos ministerios.

Con los antecedentes anteriores se prepara una circular que se comunica a todos los servicios de la administración pública.

b) Formulación del presupuesto de gastos en cada unidad administrativa

Una vez que cada servicio público ha recibido las instrucciones y conoce el límite a que pueden alcanzar sus gastos, solicita a sus departamentos internos que calculen sus necesidades para el próximo año. Cada departamento, división o sección estudia la experiencia del año anterior, proyecta las actividades del año en curso y determina los posibles déficit en sus labores en relación con los programas trazados. Conocido el grado de cumplimiento de sus metas, las reparticiones proceden a las primeras estimaciones de los costos de las labores o trabajos que habrán de ejecutarse en el año siguiente de acuerdo con los programas.

i) Estimación de los gastos en sueldos. Cada sección o departamento estudia, en primer lugar, el volumen de los gastos en sueldos y salarios que deberá afrontar. Para este efecto, se tiene en vista la estructura de los escalafones, en los que figura la distribución de los funcionarios por grados. Conocido el número de funcionarios que existe en cada grado y aplicando el costo de cada uno, en relación a la remuneración que recibe,

/se determina

se determina el volumen de dinero que se necesitará para pagar los sueldos. Se estudian en seguida los sobresueldos y se establecen los distintos casos correspondientes a sobresueldos por años de servicio, por residencia en ciertas zonas, por especialización, por gastos de representación y por otros conceptos y en esta forma se determina el volumen de los gastos fijos.

ii) Cálculo de los gastos variables. En seguida cada departamento o sección calcula los gastos variables. Especifica, de acuerdo al desarrollo de sus actividades, si necesitará un mayor número de empleados, para cuyo efecto solicita fondos para personal a contrata. Luego estudia los distintos casos de gratificaciones y premios que deberán otorgarse al personal. De acuerdo con las necesidades de traslado de personal a distintos puntos del país, por razones de inspección u otras, se calculan luego los gastos en viáticos. Si se requiere personal para ciertas reparaciones o para ciertas obras, se estima su número y su remuneración media y se determina así el ítem "jornales". El servicio estudia también las posibles alzas de las rentas de arrendamiento de los locales que eventualmente estuviera ocupando y calcula el monto de las rentas que presumiblemente deberán pagarse en el año siguiente. Después calcula los costos de los materiales y otros elementos de consumo que necesitará, como artículos de escritorio, papel, tinta, etc.

Dentro de los mismos gastos de carácter variable, que figuran en la clasificación por objeto usada en Chile, existe otra clase de ítem referentes a materias variadas, como los gastos en impresiones, impresos y publicaciones que se calculan estimando aproximadamente el aumento que puedan experimentar en el año siguiente. También se calculan los gastos generales de oficina, los cuales están destinados a procurar su buen funcionamiento administrativo. En otro ítem se calculan los gastos destinados a reparaciones y conservación, gastos que son indispensables para el mantenimiento de las condiciones de trabajo de las oficinas. Parece oportuno señalar que en los países afectados por fuertes desfinanciamientos existe la tendencia a descuidar este tipo de gastos, lo que causa la destrucción progresiva de las instalaciones de las oficinas públicas y el consiguiente menoscabo de funcionamiento interno.

También se incluyen como variables los gastos de las oficinas en adquisición de mobiliario, material y demás útiles necesarios para su marcha interna. Por último, se fijan las subvenciones que se otorgarán a aquellas actividades privadas cuyos propósitos coinciden con los de la oficina interesada.

iii) Determinación de los gastos generales. Completados los cálculos de los gastos administrativos, se pasa a determinar los gastos generales, compuestos por el pago de jubilaciones, pensiones, montepíos, gastos de previsión y asistencia social; cuotas fiscales a fondos y servicios especiales, subvenciones y primas de fomento, servicio de la deuda pública, etc. Los gastos en construcciones, obras públicas y otros de capital, y también los mencionados antes, se calculan por organismos especializados. Por ejemplo, el servicio de la deuda pública lo calcula la institución u organismo encargado de su administración; las pensiones y jubilaciones la oficina de pensiones, los aportes a instituciones, los organismos que las recibirán, etc.

iv) Trámites finales en la repartición administrativa. Cada repartición administrativa, sobre la base de la estimación de sus necesidades y dentro del marco de referencia que proporciona el límite o la cuota fijada en forma centralizada, estructura su presupuesto de gastos. Llena además los formularios que recibe el servicio de que forma parte y que éste le ha remitido para extraer datos acerca de las actividades que desarrollará y los recursos de que dispone para alcanzar las metas trazadas. Todos estos antecedentes se envían a los jefes de servicio y a los oficiales de presupuesto adscritos a los diversos organismos. Y en esta forma se organiza el presupuesto de las reparticiones administrativas, sean departamentos o secciones de los organismos públicos.

c) Integración de los presupuestos de gastos de las reparticiones administrativas y preparación del presupuesto de gastos del servicio

Confeccionados los presupuestos de gastos por parte de las reparticiones administrativas ^{3/} y enviados a las oficinas de presupuestos de los servicios comienza el proceso de revisión, ajuste e integración de los proyectos de gastos correspondientes a los servicios públicos. Así, por ejemplo, una vez que todas las oficinas de correos del país estiman sus gastos y que los departamentos y secciones de la Dirección General de Correos hacen sus

^{3/} Entiéndase por repartición administrativa cada oficina o departamento que tiene a su cargo un programa. El servicio es una entidad mayor compuesta de varios departamentos y oficinas, y tiene a su cargo varios programas. Los ministerios a su vez están formados por varios servicios públicos.

proyecciones, tales informaciones se centralizan en la jefatura del servicio, donde los oficiales de presupuesto y los jefes de ese organismo comienzan a confeccionar el proyecto preliminar de gastos. Al mismo tiempo se reúne toda la información relativa a las actividades programadas por el organismo para el año anterior y se fijan las metas y recursos disponibles para alcanzar las correspondientes al año siguiente.

Para estudiar la forma cómo se elaboran los presupuestos de gastos en los servicios, se tomará como ejemplo la Dirección General de Educación Primaria y Normal. Recibidas las peticiones de gastos de parte de los directores provinciales de educación, la Dirección General, en sus oficinas centrales, las revisa detalladamente y procede a aprobarlas, rectificarlas o rechazarlas. Luego, la Oficina de Control y Presupuestos revisa los cálculos, aplica las instrucciones recibidas de la Oficina Central de Presupuestos y forma el anteproyecto de presupuesto de la Dirección, el cual se somete en seguida al Ministerio de Educación.

Los criterios que aplican los preparadores del presupuesto se basan en algunos índices básicos que influyen en la ampliación de los servicios educacionales primarios. En efecto, se toman en cuenta aspectos como el crecimiento vegetativo de la población, los déficit educacionales de arrastre, la orientación general de la política educacional del gobierno y las posibilidades financieras de éste. Para elaborar los proyectos de creación de escuelas y de habilitación de nuevos locales escolares, se estudia la forma cómo se distribuye la población en el territorio del país, y en función de las tasas de crecimiento se hace una distribución geográfica de las construcciones, dando preferencia a las ciudades de gran población, a los sectores campesinos, etc.

Por lo general, son éstos planes a largo plazo, de manera que en el presupuesto se disponen los fondos para continuarlos, dependiendo en buena medida el grado de celeridad con que se prosigan de los fondos que se espera conseguir, dentro de los límites fijados al Ministerio de Educación.

Para determinar las necesidades de materiales escolares, la Dirección atiende al número de escuelas que mantiene, a la matrícula general y parcial, a los índices de asistencia media, a la composición del alumnado entre hombres y mujeres, a los avances pedagógicos, etc. Las peticiones hechas a la Dirección General por los directores provinciales, se examinan con arreglo a estos criterios.

En materia de ampliación de los servicios de enseñanza primaria, la Dirección juzga las peticiones en función de las metas que se haya trazado en cuanto a erradicación del analfabetismo, crecimiento de la población escolar, distribución de alumnos por profesor, etc. Cada nuevo establecimiento se toma como punto de referencia para crear las plazas de directores y subdirectores de escuela cuando la asistencia media anual sea superior a 500 alumnos. Las plazas de profesores se crean según el alumnado y la asistencia media y, a veces, según la necesidad de dividir cursos muy numerosos. También se crean plazas de profesores reemplazantes, de manera que por cada cien profesores en servicio exista un profesor o profesora volante destinado a reemplazar al personal con licencia.

Formulados los proyectos por los diversos servicios públicos son llevados a la consideración de los ministros respectivos, quienes estudian los antecedentes y fundamentaciones y hacen observaciones que los servicios deben acoger. Una vez aprobados por los ministros, los proyectos pasan a la Dirección del Presupuesto, organismo encargado de formular el presupuesto de cada ministerio integrando los diversos servicios.^{4/}

d) Integración de los presupuestos de los servicios para formar los presupuestos ministeriales

Recibidos los proyectos de presupuesto de gastos de los servicios, la Dirección del Presupuesto, dependiente del Ministerio de Hacienda, comienza a revisar los antecedentes y a darles forma para integrarlos en el presupuesto del Ministerio correspondiente. Para el efecto, mantiene estrecho contacto con los oficiales del presupuesto adscritos a cada servicio y a las subsecretarías de los ministerios.

La Dirección del Presupuesto verifica primeramente que los proyectos se ajusten a las normas contenidas en formularios que contienen las columnas y los datos del presupuesto. Si alguno de ellos se aparta de las instrucciones, es devuelto para su ratificación.

^{4/} El artículo 24 de la ley orgánica de presupuesto establece que cada ministro presentará al de hacienda, antes del 1° de julio de cada año, las modificaciones que desee introducir en el presupuesto del año anterior.

Subsanados los aspectos de forma, entra a estudiar las peticiones de gasto y sus fundamentaciones, para lo cual puede solicitar se acompañen antecedentes más completos acerca de los programas de acción que impulsarán los organismos durante el año siguiente. En esta fase del estudio y preparación del presupuesto, la Dirección no hace objeciones acerca de los proyectos sino que se limita a tomar nota de ellos para formarse una impresión general.

Hecho lo anterior, la Dirección confecciona un cuadro resumen por ministerios de los gastos totales que contiene cada proyecto, para lo cual se toman tanto los gastos en moneda nacional como en moneda extranjera: en ese momento se entra en la etapa de la integración total del presupuesto de gastos.

e) Determinación preliminar del total de gastos solicitados y comparación con el límite previamente fijado

Los resúmenes de la Dirección le permiten determinar en forma preliminar a cuánto ascienden las peticiones de gasto en moneda nacional y extranjera. En las primeras semanas de agosto, luego de haber recibido toda la información de parte de los servicios y de haberse completado y puesto en forma, la Dirección tiene un cuadro general de las aspiraciones de los diferentes organismos del Estado.

Con estos antecedentes, la Dirección del Presupuesto compara el total de gastos fijado previamente, al determinarse los límites dentro de los cuales los servicios han debido calcular sus gastos con los gastos efectivamente proyectados por éstos. Si la suma de los gastos solicitados sobrepasa el límite del total de gastos queda planteado un conflicto que se resuelve mediante la revisión y el ajuste de los gastos en función de los recursos disponibles.

2. Procedimientos para calcular los ingresos presupuestarios

Por lo general, los primeros cálculos de los ingresos se realizan en las oficinas fiscalizadoras de impuestos, correspondiéndole al departamento técnico de cada una de ellas revisarlos, ajustarlos y armonizarlos. Una vez aprobados, estos cálculos preliminares se envían a la Oficina Central del Presupuesto, con acopio de antecedentes sobre los métodos empleados, las cifras en que se basaron, etc.

Con este material, la sección de cálculo de ingresos de la Oficina procede a una nueva revisión y ajuste de las estimaciones, estudiando con especial detenimiento los impuestos de mayor rendimiento. Simultáneamente con efectuar la revisión, la Dirección del Presupuesto debe calcular los rendimientos mensuales, conforme a los cuales irá estudiando el proceso de financiamiento del presupuesto a través del año.

Efectuados los cálculos preliminares, se llevan al conocimiento del Director de Presupuesto, a quien compete revisarlos en última instancia para fijar los definitivos.

a) Métodos de cálculo de los ingresos gubernativos

Los métodos empleados para calcular los ingresos de un gobierno se han venido desarrollando desde hace más de un siglo, de acuerdo con el interés que se ha dado al presupuesto. A fines del siglo pasado, en los países interesados en evitar el crecimiento de la actividad gubernativa se empleaban sistemas muy rígidos que hacían imposible aumentar los gastos. Cuando, al través del tiempo, se asignaron al Estado nuevas funciones y la hacienda pública pasó a cumplir otro papel empezaron a desarrollarse con mayor fuerza sistemas que tenían por objeto permitirle desenvolverse en función de los cambios sociales y económicos.

Los métodos más usados en los diferentes países han sido los siguientes:

- i) Método automático;
- ii) Método del promedio;
- iii) Método de los aumentos;
- iv) Método de la evaluación directa.

El orden en que se han colocado estos distintos métodos de estimación guarda relación con su desarrollo histórico.

/i) Método

i) Método automático. Consiste este sistema en señalar como rendimientos probables del ejercicio futuro los resultados ya conocidos del último ejercicio. Denomínasele también método del "penúltimo año" y se basa en que sólo los hechos conocidos, correspondientes a los doce meses anteriores a la época de preparación del presupuesto, pueden permitir una estimación seria. Originado en la Francia del siglo pasado, cuando se recelaba de la sinceridad de los preparadores del presupuesto y se creía necesario no dejar margen a la arbitrariedad, este sistema se aplica muy poco en la técnica presupuestaria contemporánea.

ii) Método del promedio. Descansa en los mismos principios del precedente, con la diferencia de que el cálculo se hace considerando no sólo los doce meses anteriores sino el promedio de varios años. Con ello se procura eliminar la influencia de factores ocasionales en el rendimiento de los impuestos; cualquier alza desmedida en la recaudación de un año se morigera al tomar los promedios de tres o cinco años.

Tampoco tiene este sistema gran aplicación en Chile. Su utilidad radicaría en el hecho de que serviría de correctivo a variaciones en el nivel de producción; por ejemplo, en el caso de un impuesto indirecto de carácter específico, puede acontecer que una baja de producción de un impuesto fijado en unidades monetarias fijas en un año determinado induzca a una estimación pesimista para el año siguiente; esto se corregiría en parte tomando el promedio de varios años.

iii) Método de los aumentos. Este sistema, también llamado de acrecimiento, consiste en agregar a los cálculos normales de ingresos un excedente probable. El primer elemento de cálculo son entonces los resultados conocidos sea del penúltimo año o del promedio de varios años; el segundo, un aumento proporcional al aumento medio de los tres años anteriores.

Este método se aplicó originariamente en Francia a raíz de los aumentos extraordinarios que experimentaron los impuestos indirectos en 1852 y años sub-siguientes. Se pensó entonces que no había razón para prescindir, en los cálculos de ingresos, de rendimientos suplementarios de percepción segura, y fijar ingresos inferiores a la realidad,

/que se

que se traducían en gastos también por debajo de la realidad. No haber usado este método habría significado la existencia de un presupuesto declarado y de un presupuesto oculto.

El sistema de aumentos, poco más dinámico que los anteriores, adolece del defecto de que el cálculo de los incrementos se basa en la experiencia pasada, que nada tiene que ver con las fluctuaciones económicas del futuro, que son las que a la postre hacen que se cumpla o no la estimación.

iv) Método de la evaluación directa. Para superar las deficiencias de los sistemas anteriores, propios de una época en que los gobiernos no deseaban incrementar su radio de acción, se aplica el método de la evaluación directa, que nace junto con la tributación directa. Los impuestos directos a la renta y a la propiedad tenían mayor importancia, por lo que los métodos anteriores, que se usan principalmente para estimar los rendimientos de los impuestos indirectos, resultaban de poco valor técnico.

Este sistema, que fue rápidamente adoptado por Alemania, Italia y los Estados Unidos, encuentra su origen en Inglaterra, donde surgió como consecuencia de una reforma presupuestaria: se cambió fecha al período fiscal, dejando un corto intervalo entre la formación y la ejecución del presupuesto (en Francia mediaba entre ambas un plazo de dos años) razón por la cual no era necesario emplear el sistema automático. En Inglaterra las estimaciones automáticas quedaban fuera de lugar, ya que los presupuestos se presentaban a la Cámara de los Comunes en víspera y a veces al día siguiente de la apertura del ejercicio. El sistema se basaba en datos correspondientes al último año, que a veces había terminado sólo ocho días antes, lo que permitía apreciar los posibles rendimientos del año corriente en una suma igual, menor o superior, según las tendencias que pudieran apreciarse.

El sistema de evaluación directa consiste en pronosticar, para cada fuente principal de ingresos, sus rendimientos en el curso del año fiscal, en función de los movimientos que acusen los hechos y las tendencias reales de la situación económica y social. Estos hechos provocan cambios en la base de los impuestos. Entre los hechos

/económicos que

económicos que pueden influir en ésta pueden citarse los siguientes: el crecimiento real y monetario del producto nacional, la inflación, una depresión económica, las mejoras en la administración de los impuestos, etc. En cuanto a los hechos sociales, pueden señalarse las posibilidades de alteración de la normalidad del trabajo por huelgas, conflictos u otras razones, y la posibilidad de una guerra. En los países insuficientemente desarrollados de América Latina, un importante elemento de estimación directa lo constituyen los rendimientos de los impuestos que gravan los productos exportables: una acertada estimación deberá tener en cuenta las tendencias de los mercados internacionales, los volúmenes de producción posibles y los precios previsibles.

b) Cálculo de los ingresos en Chile

Las entradas se calculan en Chile combinando los diversos métodos anteriormente reseñados. En algunos tipos de impuestos se emplea el método de aumentos promedios, en otros el sistema de evaluación directa e incluso, en algunos casos, el automático.

Para estudiar los métodos de cálculo de los ingresos es conveniente distinguir entre las entradas provenientes de la economía interna y las provenientes del sector externo.

i) Métodos de cálculo de los impuestos del sector interno. Los ingresos internos están formados por los rendimientos de los impuestos a la renta, a la propiedad, a las ventas, a la producción, a los servicios y a los actos jurídicos.^{5/}

Los primeros están fijados en Chile en la ley de impuesto a la renta, que establece un sistema cedular por categorías, un impuesto global complementario y un impuesto adicional. Las seis categorías gravan los ingresos provenientes de la propiedad raíz, de los valores mobiliarios, de la industria y el comercio, de la minería y metalurgia, de los sueldos y salarios, y de las profesiones. Los impuestos a la renta pueden dividirse en dos grupos: los que gravan a las personas naturales y los que gravan a las empresas.

^{5/} Para una descripción del sistema tributario chileno véase: "Experiencia Fiscal Chilena", Departamento de Estudios Financieros, Ministerio de Hacienda; 1954; y para estudiar en detalle la tributación a la renta véase: "Manual de Fiscalización", Oficina de Estudios Tributarios, Santiago, 1958.

Tributación sobre la renta de las personas. El impuesto a la renta de las personas grava los ingresos provenientes del trabajo y los ingresos provenientes del capital. Dentro de los primeros se pueden señalar los impuestos sobre los sueldos y salarios, los impuestos sobre la renta de los profesionales y el impuesto global complementario. Los ingresos provenientes del capital son gravados con un impuesto a la renta de los valores mobiliarios.

Todos estos impuestos se calculan mediante el método de los aumentos. En efecto, sobre la base de los rendimientos habidos en los cinco primeros meses del año en que se prepara el presupuesto se estiman los probables rendimientos que se producirán en los meses restantes, determinando así el rendimiento del año. A este rendimiento se suma en seguida el aumento probable que tendrán en el año siguiente los diversos tipos de rentas en virtud de los reajustes legales que se hagan en atención al alza del costo de la vida. Tiene este sistema, a pesar de que el cálculo se hace sobre la base de los rendimientos efectivos del año más próximo al del presupuesto, el inconveniente de depender enteramente del acierto con que se estime la tasa probable de aumento de los precios y de las rentas. Prescinde totalmente de los cambios en la distribución de los ingresos y en el producto real, en la ocupación y en la eficiencia de los métodos de control.

Tributación sobre la renta de las empresas. Los impuestos sobre los ingresos de las empresas se aplican a los negocios comerciales, industriales, mineros y metalúrgicos, a las sucursales extranjeras y a las sociedades anónimas agrícolas. Todos se calculan siguiendo el método de los aumentos: se extrapolan los rendimientos de los cinco primeros meses del año y el rendimiento probable obtenido se ajusta por una tasa presunta de inflación. Los vicios de este sistema son graves si se considera que las fluctuaciones reales de los negocios suelen ser más pronunciadas de un año a otro que las variaciones de las rentas individuales de los sectores de rentas medias y altas, que son los que tributan en otras categorías y en el global complementario. Puesto que el impuesto se paga sobre las utilidades percibidas en el año anterior, el sistema de aumentos podría substituirse por el de evaluación directa. Para ello, las estadísticas preparadas por asociaciones /de empresarios

de empresarios (Sociedad de Fomento Fabril y otras) permitirían apreciar si las condiciones del comercio y la industria son expansivas o depresivas. Los índices de ventas, de ocupación, de créditos, etc., permitirían por su parte estimar el movimiento probable de los negocios en el año en curso y llegar a determinar, mediante proyecciones de las utilidades obtenidas en años anteriores, la base del impuesto a la cual se aplicarían las tasas efectivas promedias calculadas de acuerdo con la experiencia.

Hay que reconocer que siempre la estimación de las ganancias de los negocios es difícil; por ejemplo, en las sociedades anónimas debe tenerse en cuenta que no existe una relación histórica entre los cambios en el ingreso nacional y los cambios en la percepción de impuestos. Diversos elementos hacen que estos impuestos sean inelásticos o inflexibles, por lo que una proyección optimista del crecimiento del ingreso puede no corresponder necesariamente a un aumento efectivo de la recaudación de impuestos. Además, en los países insuficientemente desarrollados, la política de las sociedades anónimas es muy cambiante; en algunos períodos, las condiciones generales de estabilidad o inestabilidad de la economía provocarán aumentos de las reservas de depreciación, ampliación o disminución de las existencias, distribución o retención de utilidades, etc., con lo que la base imponible sufrirá cambios imprevisibles.

Tributación sobre la propiedad raíz. Los impuestos sobre la propiedad territorial gravan los bienes raíces rústicos y urbanos y las cosas adheridas al suelo, que por la Ley se consideran inmuebles, y consisten en una tasa que se aplica con arreglo al avalúo que practica la Dirección de Impuestos Internos.

En la actualidad y dado que Chile sufre un proceso inflacionario crónico, la ley dispone que estos avalúos deben reajustarse todos los años. A partir del 1° de enero de 1958, los de los predios urbanos se modifican en un porcentaje que fija el Presidente de la República para cada comuna, tomando en cuenta la variación experimentada por el costo de la vida en los últimos doce meses anteriores al mes de julio, según los índices que establezca el Banco Central, y no pudiendo el porcentaje de variación de los avalúos ser superior a las fluctuaciones
/del costo

del costo de la vida. Para calcular el impuesto se determina primeramente la tasa de aumento que experimentaron los avalúos en el año siguiente aplicándoles el porcentaje de alza del costo de vida de los últimos doce meses anteriores al mes de julio; en seguida, a los valores de los avalúos reajustados se aplican las tasas promedias del impuesto que existen para los bienes raíces urbanos, correspondiendo el resultado al rendimiento probable del impuesto.

Los avalúos de los predios agrícolas se reajustan anualmente también, a partir del 1° de enero de 1958, en proporción al aumento de la utilidad neta general de la agricultura. Esta utilidad la determina una comisión, en el mes de junio de cada año, sobre la base de cálculos del ingreso hechos por la Corporación de Fomento de la Producción (entidad encargada en Chile de calcular el ingreso nacional). El reajuste de los avalúos rige desde el 1° de enero hasta el 31 de diciembre del año siguiente. El rendimiento del impuesto se calcula aplicando a los reavalúos reajustados la tasa promedio que afecta a los predios agrícolas, conocida por la experiencia. Numerosas rebajas concedidas a los agricultores con fines de incentivos tributarios complican el cálculo del impuesto.^{6/}

Tributación a las ventas. El principal impuesto sobre las ventas que existe en Chile grava las compraventas y permutas de bienes corporales muebles con una tasa que ha fluctuado entre 4 y 5 por ciento. La venta de artículos suntuarios está afecta a una tasa de 10 por ciento. Para calcular los rendimientos de este tributo se aplica el método de aumento: se proyectan los rendimientos efectivos de los cinco primeros meses del año y se determina el rendimiento probable del año inmediatamente anterior al año que se va a calcular; una vez obtenida esta cifra, se ajusta según la tasa presunta de inflación. Dados los defectos de este sistema, convendría estudiar su reemplazo por un método de evaluación directa destinado a medir la base imponible. Para determinar la base del impuesto hay que calcular el volumen de ventas al detalle y al por mayor sujetas a impuesto. Para ello podría extraerse la información de las declaraciones que mensualmente deben hacer los contribuyentes; en seguida podrían estudiarse los posibles cambios

^{6/} Véase "Tributación de Fomento al Desarrollo Económico en Chile", Departamento de Estudios Financieros, Santiago, 1958.

en la situación económica general, auxiliándose para este efecto de las estadísticas sobre movimiento de las ventas y de la actividad comercial e industrial que proporcionan los organismos patronales, como la Sociedad de Fomento Fabril; en este sentido, resultan de gran utilidad los índices de ventas al por menor y de ventas al por mayor calculados por el Banco Central y el Servicio Nacional de Estadística.

Tributación a la producción. Los impuestos a la producción que existen en Chile gravan los alcoholes, tabacos, específicos, fósforos, carbón, gasolina, etc.

Los primeros se calculan siguiendo el método de evaluación directa. Con los antecedentes relativos a la producción de años anteriores se estima en primer lugar el volumen de producción probable para el año que se quiere calcular; determinado este volumen se calcula el precio medio de venta por litro; y conocidos el número de litros que se venderán y su precio, se aplica la tasa del impuesto, que consiste en un porcentaje sobre el valor de cada litro. El sistema resulta apropiado para estimar el rendimiento del impuesto.

El impuesto sobre los tabacos también se calcula por el método de evaluación directa. La Compañía Chilena de Tabacos proporciona los antecedentes sobre producción y precios medios de los cigarros y cigarrillos que producirá en el año siguiente.

Con el mismo método se calcula el impuesto a la gasolina, consistente en una tasa sobre el precio de venta al público de gasolina para automóviles, camiones y demás vehículos. La Empresa Nacional de Petróleo proporciona los antecedentes relativos a la producción nacional de gasolina y a los márgenes de importación, como asimismo los precios medios de venta del producto para el año siguiente. Conocido el precio de venta, se le aplica la tasa y se determina el impuesto que se pagará por cada litro; cantidad que en seguida se multiplica por el número de litros que presumiblemente se venderán en el año.

Los restantes impuestos sobre la producción se estiman de la misma manera existiendo sólo variantes propias de la diversidad de los productos.

Tributación a los servicios. Los impuestos a los servicios existentes en Chile recaen sobre la cifra de negocios, los espectáculos, las apuestas, el turismo, etc.

/El principal

El principal de ellos es el primero y consiste en un gravamen sobre los intereses, primas, comisiones u otras operaciones de remuneración percibidas por las personas naturales o jurídicas en razón de negocios, servicios o prestaciones de cualquier especie. Se calcula mediante el sistema de aumentos: para determinar el ingreso probable del año entero se extrapolan los rendimientos de los primeros cinco meses del año y al total se le aplica una tasa presunta de inflación. Al parecer, no sería fácil reemplazar el método empleado por el de evaluación directa, debido a la falta de estadísticas para medir la base del impuesto.

Tributación sobre los actos jurídicos. Los impuestos sobre los actos jurídicos se recaudan mediante timbres y estampillas. Existen más de cien impuestos diferentes sobre los documentos, lo que hace imposible emplear el método de evaluación directa. El sistema de cálculo aplicado es el de aumento: se extrapolan los rendimientos de los primeros cinco meses y se ajusta el total probable del año por el aumento presunto del costo de vida. La complejidad del impuesto mencionado hace impracticable otro método de estimación.

ii) Métodos de cálculo de los impuestos del sector externo. La tributación al sector externo de la economía chilena recae sobre las actividades mineras y sobre el comercio de importación y exportación.

El impuesto al cobre se aplica sobre la renta neta de las empresas productoras de la gran minería del cobre; se calcula por el método de evaluación directa. La base del impuesto se determina proyectando la producción del cobre en el año siguiente sobre la base de las cifras proporcionadas por el Departamento del Cobre. Además, se supone constante un precio medio de la libra de metal y su costo aproximado, obteniéndose en esta forma la utilidad aproximada de cada libra; esta utilidad, multiplicada por el número de libras que se proyecta vender, da la utilidad total aproximada. Determinada la utilidad probable, se aplican las tasas medias del impuesto - que es de 50 por ciento sobre las utilidades correspondientes al total de la producción - y una sobretasa variable de 25 por ciento sobre las utilidades correspondientes a la producción básica de cada compañía y que se reduce proporcionalmente a medida que la producción excede la respectiva cifra básica de la empresa. La principal dificultad

/para calcular

para calcular el rendimiento de este impuesto estriba en la vulnerabilidad que tiene el precio del cobre a las fluctuaciones del mercado internacional. Para estimar el precio medio aproximado del año siguiente habría que realizar un acucioso estudio del mercado del cobre y sus tendencias previsibles. Por falta de antecedentes sobre el mercado del cobre, las bajas imprevistas del precio del metal provocan un fuerte desfinanciamiento en el presupuesto chileno.

Los impuestos sobre las importaciones se calculan mediante el sistema de evaluación directa. En primer lugar, se proyectan los volúmenes importados a base de las cifras de importaciones efectivas de los últimos cinco años y de los tres primeros meses del año del cálculo. Estimadas las importaciones probables se calcula el valor medio oro^{7/}, la cuota media oro y el valor de las importaciones, al cual se aplican las diversas tasas del arancel aduanero. Además de los anteriores, las importaciones pagan un impuesto a la internación nacionalizada de 30 por ciento sobre el valor; los artículos calificados de suntuarios pagan un impuesto adicional de 30 por ciento, que baja a 3 por ciento en el caso de los artículos de primera necesidad. Para calcular el impuesto se proyectan el volumen de mercaderías, su valor en moneda corriente, los derechos aduaneros que pagan, los derechos de almacenaje y el impuesto de embarque y desembarque. En esta forma queda determinado el valor afecto a impuesto, es decir, la base del tributo sobre la cual se aplican las tasas correspondientes.

Como se habrá podido advertir, los métodos de cálculo de los ingresos empleados en Chile pueden mejorarse en el sentido de dar más seguridad a las estimaciones en relación con los acontecimientos económicos y sociales que alteran la base de los impuestos.

7/ Es la cifra que resulta de dividir el valor total de un tipo de mercadería por la cantidad internada.

3. Revisión y elaboración del proyecto del presupuesto

Una vez que la Dirección del Presupuesto ha integrado las peticiones de gastos por ministerios y determinado su volumen total, y luego de efectuar las comparaciones con los límites establecidos y de hacer la determinación preliminar de los ingresos para el período siguiente, comienza el proceso de coordinación, revisión y ajuste del presupuesto de gastos. Para esto, la Dirección necesita disponer de antecedentes acerca de la política general del gobierno y fijar algunas pautas o criterios de prelación para seleccionar los programas que en definitiva se llevarán a la práctica.

La coordinación y el ajuste del presupuesto de gastos de acuerdo a los cálculos de entradas tienen su origen en disposiciones claramente establecidas en virtud de las cuales el gobierno debe presentar al Congreso un proyecto de presupuestos saldado.^{8/} Para lograr ese equilibrio, la Dirección del Presupuesto debe hacer una prolija revisión de los diversos ítem de gastos.

a) Revisión inicial

Esta tarea la realizan los preparadores y examinadores de presupuesto de la Dirección, funcionarios especializados en el presupuesto de los diversos ministerios, de manera que conocen en detalle sus necesidades y modalidades de acción. Los examinadores cuentan además con el concurso de los oficiales del presupuesto que, en número superior a 500, trabajan en cada servicio y repartición públicos. Todos estos elementos de trabajo permiten proceder a la revisión del presupuesto, etapa previa a la coordinación y ajuste aludidos.

Para examinar los cálculos de necesidades elaborados por los ministerios se comparan las peticiones ministeriales con las proyecciones efectuadas al determinar los límites de gastos. Como no existe ninguna disposición legal, es frecuente que las peticiones excedan el límite y sea preciso recortar los gastos. En la revisión se sigue el sistema de comparar el gasto efectivo del año anterior con el presupuestado para el

^{8/} Según el artículo 22 de la ley orgánica del presupuesto, "el presupuesto de gastos no podrá exceder del presupuesto de entradas".

año corriente, la proyección hecha por los ministerios para el año siguiente y el cálculo provisional realizado por la Dirección. Los funcionarios del presupuesto examinan cada partida y destacan las causas que han originado algún cambio, ya sea por alza de precios, ampliación de programas, obras nuevas u otros factores.

b) Informe de los preparadores

Debido al atraso con que se recibe la información, a veces el proceso de revisión dura sólo quince días al término de los cuales debe presentarse al Director del Presupuesto un informe circunstanciado sobre las peticiones de los diferentes servicios de la administración pública. Para redactar ese informe, los funcionarios del presupuesto sostienen entrevistas tanto con los oficiales adscritos a los ministerios como con los representantes del ministerio o servicio respecto del cual existan dudas, o cuyas justificaciones sean incompletas.

El informe se ocupa, en su primera parte, de la comparación del límite global acordado por la Dirección con las peticiones de cada ministerio y en la segunda detalla las modificaciones que habrá que introducir en los gastos de servicios por diferencia entre el límite y el cálculo del servicio, indicando las causas de la diferencia. En una última parte, el examinador emite su opinión sobre el cálculo de necesidades del servicio precisando si la petición se justifica o, en caso contrario, dando las razones por las cuales convendría disminuirla o aumentarla.

Los informes sobre cada ministerio deben entregarse al Director del Presupuesto a mediados de julio. Al tiempo de hacer esta evaluación del gasto, se preparan las proyecciones de las entradas en la forma antes vista y se perfeccionan las preliminares hechas a fines del mes de mayo, destinadas a facilitar la fijación de los límites del gasto. Las modificaciones al cálculo preliminar se hacen presentes en un informe al Director, que contiene una proyección de ingresos conforme a los métodos ya expuestos. En consecuencia, tanto el informe sobre gastos por ministerio como la proyección de los ingresos deben quedar a disposición del Director del Presupuesto a mediados del mes de julio.

c) Revisión del Director de Presupuesto

El Director agota la discusión interna en la tercera semana de julio.

/y verifica

y verifica si las necesidades calculadas por los servicios son iguales, superiores o inferiores a los ingresos proyectados. Por regla general, los servicios no se ajustan a los límites de gastos fijados por el Ministerio de Hacienda y, en consecuencia, es corriente que las necesidades proyectadas superen considerablemente los ingresos calculados. En este caso la Dirección evalúa las peticiones de los servicios sobre la base de los antecedentes que ellos mismos proporcionan y aplicando su propio criterio. Cabe destacar al respecto que el juicio de la Dirección se basa en algunos informes sobre la situación económica general y en ciertas pautas que da el gobierno sobre prelación en el gasto público, y en las opiniones generales expresadas por el Presidente de la República o sus secretarios de estado acerca de la mayor o menor urgencia de los distintos programas que se impulsan.

Quando la Dirección del Presupuesto se ha formado una opinión cabal sobre las peticiones de los ministerios y ha determinado la diferencia entre ingresos y egresos y los gastos que a su juicio deben disminuirse, cita a los representantes de los diferentes servicios cuyos presupuestos estarían sujetos a revisión.

El Director de Presupuesto, asesorado por el examinador respectivo y por el oficial del presupuesto adscrito al servicio interesado, se entrevista con los jefes de servicio y formula sus puntos de vista acerca de la necesidad de ajustar sus peticiones al monto definitivo del gasto que se les ha asignado. A veces suele llegarse a un acuerdo en el plano administrativo, pero en otros casos la resolución sobre diferencias de criterio se eleva al plano ministerial.

d) Informe al Ministro de Hacienda y revisión

Al término de las entrevistas y solucionadas las discrepancias, la Dirección del Presupuesto prepara un informe por medio del cual propone al Ministro de Hacienda el proyecto de ley de presupuesto de ingresos y gastos para el año siguiente. En este informe, que se presenta en la primera semana de agosto de cada año, se deja constancia del criterio que ha tenido la Dirección para hacer las proyecciones de ingresos en cada una de las cuentas que componen el cálculo de entradas. En relación con los egresos, se detalla por ministerio y sólo en los renglones más

/importantes, la

importantes, la justificación del gasto, dejando claramente establecidos el cálculo del alza de los precios, la prosecución de los programas en ejecución y la creación de gastos correspondientes a programas nuevos, destacándose en forma especial los puntos en que ha existido discrepancia con los ministerios y exponiendo ambos puntos de vista. El informe contiene por último observaciones generales y sugerencias de la Dirección sobre el proyecto de cada ministerio.

El Ministro de Hacienda discute primeramente con el Director del Presupuesto y sus asesores el proyecto presentado. En algunas oportunidades, a medida que se plantean las discrepancias entre la Dirección y un ministerio determinado, el Ministro de Hacienda invita a los otros ministros para tratar de resolver las diferencias en el pleno ministerial. En caso de desacuerdo, resuelve en definitiva el Presidente de la República.

El Ministro de Hacienda termina de revisar el proyecto elaborado por la Dirección de Presupuesto, introduciéndole las modificaciones que estima conveniente, en la segunda semana de agosto y eleva luego el documento corregido a la consideración del Presidente de la República.

e) Revisión del proyecto de Presupuesto por el Presidente de la República

Por lo general, el Ministro de Hacienda y el Director del Presupuesto discuten a solas el proyecto con el Presidente de la República. Sin embargo, cuando se discute algún problema específico, éste puede llamar a cualquier secretario de estado. La revisión por parte del Presidente no toma más de una semana; en el curso de ella se presenta el proyecto aprobado por el Presidente al Consejo de Gabinete, en el cual se expone a todos los ministros y por lo general se aprueba sin mayores modificaciones. Con esta aprobación, el proyecto se imprime en folletos separados para cada ministerio y se envía al Congreso antes del 31 de agosto.^{9/}

^{9/} La Constitución Política señala que el Congreso debe aprobar en un plazo total de cuatro meses el proyecto enviado por el Ejecutivo, o sea que si se envía el 31 de agosto, como ocurre corrientemente, el debate parlamentario debe cerrarse antes del 31 de diciembre. En caso de no ser aprobado, rige sin modificaciones el proyecto enviado por el Ejecutivo.

4. Clasificaciones del presupuesto del gobierno

Para comprender el significado de un presupuesto, los datos referentes a los ingresos y gastos deben organizarse de modo que permitan estudiar los alcances y las finalidades del documento presupuestario. En realidad, la clasificación del presupuesto es el medio de ordenamiento de las operaciones que realiza el gobierno. A través de ella los datos presupuestarios adquieren forma y estructura que hacen posible el análisis de la política fiscal y de la programación presupuestaria.

a) Requisitos de la clasificación presupuestaria

La actividad gubernativa la realizan los ministerios, los servicios públicos y las entidades autónomas mediante programas encaminados a cumplir las funciones que las leyes les encomiendan. En un gobierno moderno, el programa es la operación central de la actividad gubernativa. Las cuentas presupuestarias deben ordenarse con la mira de facilitar la formulación, ejecución y contabilización del programa. Partiendo de este criterio, las cuentas presupuestarias precisan ser lo suficientemente flexibles y numerosas para reflejar los programas y servir a su ejecución en todas las fases del ciclo presupuestario.

Cuatro finalidades básicas han de tenerse presentes en los sistemas de clasificación:

1° Las cuentas presupuestarias deben facilitar el análisis de los efectos económicos de las actividades del gobierno. Las decisiones del gobierno alteran el curso de la vida económica y social de los países. El gobierno, al formular su presupuesto, debería estar en conocimiento de los efectos que su gestión fiscal producirá en la actividad económica. En consecuencia, el orden de las cuentas debe permitir estudiar y determinar el influjo del ingreso gubernativo y de los gastos sobre la renta nacional, el empleo y el ritmo de desarrollo económico, como asimismo, los efectos sobre la distribución del ingreso dentro de la economía.

2° Las cuentas deberían permitir la formulación de los programas. Una vez fijada la participación del gobierno dentro del ingreso nacional, calculada la composición de los gastos entre gastos corrientes y de capital, y ajustados los niveles de actividad del sector privado, las distintas reparticiones administrativas deben elaborar sus programas de

/acción y

acción y determinar las operaciones financieras que realizarán durante el año fiscal siguiente. Las cuentas presupuestarias han de ordenarse de manera que muestren las decisiones programadas y los cambios recomendados de año en año. En esta forma, el Congreso y el Ejecutivo sabrán, al aprobar el presupuesto, qué se quiere hacer con los dineros públicos. También ha de exponerse con claridad el programa de financiamiento, detallando los ingresos tributarios, las tasas, etc., y precisando a qué sectores se está gravando.

3° Las cuentas presupuestarias deben contribuir a una expedita ejecución del presupuesto. El administrador de programas debe conocer la suma de recursos financieros de que dispondrá y las responsabilidades que habrá de asumir. Es él el responsable del manejo de los fondos puestos a su disposición, y el sistema de cuentas presupuestarias tiene que permitirle aplicar sus recursos, a lo largo del año fiscal, en forma inteligente y en función de las metas trazadas.

4° Las cuentas presupuestarias deben facilitar la contabilidad fiscal. El gobierno debe llevar un registro completo de las operaciones fiscales y poder así establecer las responsabilidades que les quepan a los funcionarios en la recaudación de los impuestos, en la administración de los fondos y en la disposición de los gastos. Las cuentas fiscales deben permitir establecer con precisión la responsabilidad que pudiera caberles a personas específicas con el fin de evitar malversación de fondos, fraudes o manejos ilegales. La contabilidad es uno de los medios de que dispone la auditoría, de suerte que las cuentas presupuestarias, junto con permitir la contabilidad fiscal, deben posibilitar la fiscalización efectiva por personas distintas de aquellas a quienes incumbe la responsabilidad legal de las operaciones.

Planear una clasificación presupuestaria es, pues, tarea compleja. Deben cumplirse simultáneamente todos los requisitos señalados, sin sacrificar un objetivo en favor de otro.

b) Tipos de clasificaciones

La necesidad de armonizar las cuentas fiscales y la existencia de algunos criterios básicos de análisis presupuestarios, han dado nacimiento a ciertos métodos generales de clasificación. Algunos de ellos son

/conocidos y

conocidos y se aplican en la mayoría de los países. Otros, en cambio, son de origen más reciente y responden a las necesidades de los presupuestos programáticos. Las distintas clasificaciones más usadas en un presupuesto programático son las siguientes:

- i) Clasificación económica
- ii) Clasificación funcional
- iii) Clasificación por programas
- iv) Clasificación por actividades
- v) Clasificación institucional
- vi) Clasificación por objeto
- vii) Clasificación según la moneda.

En un presupuesto por programa, las clasificaciones anteriores se complementan recíprocamente proporcionando informaciones aptas para el análisis global de los programas y de la política gubernativa. Permiten además, formar cuadros entrecruzados con informaciones analíticas que constituyen verdaderas matrices, como son, entre otras, las siguientes: la de programas y resultados, la económico-funcional, la institucional y por objeto, etc.

Los diversos sistemas de clasificaciones presupuestarias y las clasificaciones entrecruzadas expuestas, lejos de excluirse, se complementan, como ya se dijo. Cada sistema destaca un aspecto distinto de la gestión presupuestaria y proporciona antecedentes para responder a cuestiones diferentes pero conexas. Si se desea saber cuánto invertirá el gobierno, cuánto gastará en sueldos y remuneraciones y cuánto dará en subsidios, se recurre a la clasificación económica; para saber si el gobierno gasta más dinero en fomento económico, o en educación, o en defensa nacional, o en policía y justicia, se tiene la funcional; para conocer los diversos programas del gobierno y el alcance y el costo de los mismos, se dispone de la clasificación por programas; las clasificaciones por actividad suministran antecedentes acerca de lo que el gobierno hace, expresados en productos finales o actividades realizadas; por su parte, la clasificación por objeto del gasto permite conocer, respecto de cada programa, los costos por concepto de servicios personales, materiales, etc.; merced a la clasificación institucional se sabe el volumen de gastos asignados a

cada una de las instituciones que forman el aparato estatal; y por último, en la clasificación según la moneda aparecen separados los gastos en moneda nacional y extranjera.

i) Clasificación económica. Esta clasificación del presupuesto tiene por finalidad proporcionar material útil para adoptar decisiones de política gubernativa referentes a la composición y al nivel del ingreso nacional, y suministrar los datos necesarios para examinar los efectos económicos de las actividades gubernamentales. La clasificación económica de los ingresos y gastos del gobierno forma parte de las cuentas nacionales, y a través de ella es posible estudiar la influencia del presupuesto en las empresas, los consumidores, el exterior y la formación de capital. Es de gran importancia en los países cuyos gobiernos han asumido la responsabilidad de prevenir la inflación y la deflación, fomentar el progreso económico y distribuir el ingreso nacional: un gobierno que carece de responsabilidades en el campo económico no necesita de esta clasificación.

Debe tenerse presente que la clasificación económica es útil sólo en el plano superior del gobierno; no es necesariamente importante para el oficial administrativo, a quien sólo le interesa una clasificación que facilite sus operaciones administrativas: lo que le interesa a un administrador que compra cemento, por ejemplo, no es que con él se vaya a aumentar el capital social, sino el hecho de que tendrá que responder por el uso de los fondos que se le han confiado. En consecuencia, la clasificación económica está por sobre el plano administrativo, en el cual lo que importa son los programas, los resultados y los objetos en que se gasta el dinero. La clasificación económica es, en cambio, una valiosa herramienta de análisis para el planificador presupuestario.

La clasificación económica del presupuesto de Chile aparece en forma abreviada en la ley anual de presupuestos desde 1958, y comprende los gastos en moneda nacional y extranjera. En lo que respecta a los gastos, el resumen de la clasificación aparece también en los anexos de la Exposición de la Hacienda Pública que anualmente envía el Gobierno al Congreso Nacional, pero referida allí al Proyecto de ley de Presupuestos de Gastos; y en el Apéndice Técnico del Presupuesto. El cuadro 2 resume esta clasificación.

Cuadro 2

CHILE: RESUMEN DE LA CLASIFICACION ECONOMICA DEL PRESUPUESTO FISCAL

Ingresos	Gastos
<u>I. Cuenta corriente</u>	
1. Impuesto al sector exterior	6. Remuneraciones
2. Impuestos directos internos	7. Compra de bienes y servicios no personales
3. Impuestos indirectos internos	8. Pagos financieros
4. Tasas, multas y otros	9. Pagos de previsión social
5. Déficit en cuenta corriente	10. Aportes a empresas y subsidios al sector privado, a través de los precios
	11. Subvenciones a entidades no lucrativas.
	12. Otros gastos corrientes
	13. Superávit en cuenta corriente
<u>II. Cuenta de capital</u>	
14. Superávit en cuenta corriente	20. Compra de bienes de capital
15. Préstamos del Banco Central	21. Déficit en cuenta corriente
16. Préstamos de los bancos comerciales	22. Aporte a entidades inversoras
17. Venta de acciones y bonos	23. Compra de acciones y bonos
18. Endeudamiento (déficit fiscal)	24. Otros gastos de capital
19. Otros ingresos de capital	

/En el

En el cuadro 3 se da la clasificación por objeto reagrupada en forma económica.

La clasificación económica que se usa en Chile permite el análisis general de la situación presupuestaria y la formulación consiguiente de la política a seguir. No obstante, debería separarse y detallarse más lo relativo a préstamos a fin de fijar con mayor exactitud la fuente de los fondos que el Gobierno solicita, para poder así conocer en forma más precisa la naturaleza del endeudamiento y la presión inflacionaria del presupuesto. También convendría detallar más lo relativo a la formación de capital del presupuesto, especificando los tipos de obras (puentes, caminos, edificios, etc.) y poder estudiar así con mayor prolijidad la contribución fiscal al desarrollo económico del país.

Una clasificación económica adquiere todo su significado cuando se le agrega una clasificación funcional de los gastos e ingresos del gobierno.

ii) Clasificación funcional. Esta clasificación procura facilitar la formulación de programas en el plano superior y la revisión del Congreso, y pone de relieve los grandes programas del gobierno desde el punto de vista de sus efectos económicos o de los intereses sociales que sirven.

Por ser su finalidad mostrar el conjunto de las actividades del gobierno, se la ha llamado la "clasificación de los ciudadanos", quienes concurren a los resultados conseguidos pagando sus contribuciones. En Estados Unidos, esta clasificación aparece en el "Federal Budget in Brief", que publica anualmente la Oficina del Presupuesto; en Francia, se inserta en "Le Budget", preparado por el Ministerio de Hacienda; y en Chile, se publica en el "Presupuesto en Resumen", que prepara la Oficina del Presupuesto. Desde 1955, el Departamento de Estudios Financieros del Ministerio de Hacienda publica el "Apéndice Técnico del Presupuesto", en que se examina la clasificación funcional de la ley presupuestaria y se estudia la actividad del Estado a través de cada grupo funcional.

La clasificación en estudio cumple con la tarea de proporcionar al programador y al preparador presupuestarios una visión general de lo que el gobierno hace en cada una de sus esferas de actividad. Al ciudadano corriente le informa acerca de lo que ese mismo gobierno realiza con el

Cuadro 3

CHILE: CLASIFICACION ECONOMICA DE LOS GASTOS

Gastos	Ingresos
I. <u>Gastos corrientes</u>	<u>Grupo "A" - Bienes nacionales:</u>
A. <u>Gastos de operación</u>	-Arrendamiento de bienes fiscales
1. <u>Remuneraciones</u>	-Enajenación de bienes fiscales
-Sueldos fijos	-Producto de inversiones fiscales
-Sobresueldos fijos	-Concesiones
a) Sobresueldos por años de servicio	-Superintendencia del Salitre, (Concesiones salitreras)
b) Sobresueldos por residencia en ciertos servicios	Total Grupo "A"
c) Sobresueldos por especialidad en ciertos servicios	<u>Grupo "B" - Servicios nacionales:</u>
d) Sobresueldos por otros conceptos	-Correos y Telégrafos
-Personal a contrata	-Administración de Puertos
-Gratificaciones y premios	-Administración de Aduanas
-Jornales	-Dirección de Obras Sanitarias
-Planta suplementaria	-Tribunales del Trabajo (multas)
-Reajuste de sueldos	-Servicio Nacional de Salud
-Dieta parlamentaria	-Contraloría General de la República
-Leyes especiales	-Tesorería General de la República
-Varios imprevistos	-Servicio del Territorio Marítimo
Total 1.	-Dirección General de Producción Agraria y Pesquera
2. <u>Compra de bienes y servicios no personales</u>	-Patentes de invención
-Arriendo de bienes raíces	-Departamento de Conservación y Administración de Recursos Agrícolas y Forestales
-Pasajes FF.CC. del Estado	-Servicios de agricultura
-Pasajes empresas particulares	-Biblioteca Nacional
-Materiales y artículos de consumo	-Educación Pública (Derechos de exámenes)
-Conservación, reparaciones e instalaciones menores	-Casa de Moneda de Chile
-Rancho y alimentación	-Servicios de Carabineros (cuotas de particulares)
-Forraje	-Apostadero Naval de Talcahuano
-Vestuario y equipo	-Estadio Nacional
-Impresiones y publicaciones	Total Grupo "B"

Cuadro 3 (cont.)

Gastos	Ingresos
-Gastos generales de oficina	<u>Grupo "C" - Impuestos directos e indirectos</u>
-Mantenimiento de vehículos motorizados	<u>I. Impuestos directos</u>
-Compra agua particulares	1. Impuestos a las rentas:
-Materiales de enseñanza	a) Impuestos a las personas:
-Previsión y patentes	-Quinta categoría (sueldos y salarios)
-Maniobras militares	-Sexta categoría (ocupaciones y profesiones lucrativas)
-Mantenimiento de aviones	-Global complementario
-Consumo eléctrico, agua, teléfono, gas y calefacción	-Premios de lotería
-Adquisiciones	Total a)
-Capital de la Dirección de Provisiónamiento del Estado	b) Impuesto a las empresas:
-Materiales de guerra	-Segunda categoría (capitales mobiliarios)
-Gastos representación	-Tercera categoría (industria y comercio)
-Viáticos	-Cuarta categoría (minería y metalurgia, excluido el cobre)
-Consejo de Defensa Nacional	-Adicional
-Explotación de obras	-Beneficios excesivos
-Leyes especiales	-Empresas salitreras
-Varios e imprevistos	Total b)
Total 2	c) Impuestos a la gran minería del cobre
Total A	d) Otros impuestos sobre la renta
B. <u>Gastos de transferencias</u>	Total 1.
1. <u>Pagos financieros</u>	2. Impuestos que gravan la propiedad:
-Caja de Amortización	-Bienes raíces generales
-Deuda flotante	-Impuestos especiales a los predios agrícolas y rurales
-Otros pagos	-Plusvalías
-Varios e imprevistos	-Erogaciones de particulares
-Leyes especiales	-Otros impuestos especiales a los bienes raíces
Total 1.	-Bienes muebles (patentes de automóviles)
2. <u>Pagos de previsión</u>	-Herencias y donaciones
-Asignación familiar	-Revalorizaciones
-Jubilaciones, pensión, montepío	Total 2
-Aportes del Estado a las Cajas de previsión	3. Impuestos directos varios
-Pensiones a veteranos	Total I. Impuestos directos
-Varios e imprevistos	
Total 2.	

Cuadro 3 (cont.)

Gastos	Ingresos
<p>3. <u>Aportes y subsidios</u></p> <ul style="list-style-type: none"> -L.A.N. y Club Aéreo -Transporte colectivo particular -Otros subsidios -Ferrocarriles del Estado -Empresa de Transporte colectivo del Estado -Empresa Marítima del Estado -Leyes especiales <p style="text-align: right;">Total 3.</p>	<p>II. <u>Impuestos indirectos</u></p> <p>1. <u>Impuestos a las compraventas:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> -Compraventas de bienes muebles -Compraventas de bienes inmuebles <p style="text-align: right;">Total 1.</p>
<p>4. <u>Subvenciones a entidades no lucrativas</u></p> <ul style="list-style-type: none"> -Universidad de Chile -Universidad Técnica del Estado -Universidades particulares -Colegios particulares -Servicio Nacional de Salud -Beneficiencia privada (2 por ciento constitucional) -Auxilios extraordinarios -Superintendencia de Bancos, Seguros, Seguridad Social -Junta Nacional de Auxilio Escolar -Consejo de Defensa del Niño -Varios e imprevistos (becas, premios y Congreso) -Leyes especiales <p style="text-align: right;">Total 4.</p>	<p>2. <u>Impuesto a la producción:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> -Alcoholes -Barajas -Tabacos -Discos -Fósforos -Específicos, artículos de tocador y bebidas alcohólicas -Gasolina y otros combustibles -Carbón -Otros <p style="text-align: right;">Total 2.</p>
<p>5. <u>Devoluciones de entradas</u></p>	<p>3. <u>Impuestos a los servicios:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> -Cifra de negocios y primas de seguros -Espectáculos -Apuestas mutuas -Boletos de lotería -Empresas de utilidad pública -Servicios de navegación -Otros <p style="text-align: right;">Total 3.</p>
<p>6. <u>Municipalidades</u></p>	<p>4. <u>Impuestos sobre actos jurídicos</u></p>
<p>7. <u>Transferencias internacionales</u></p>	<p>5. <u>Impuestos que gravan el comercio exterior:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> -Impuesto general a las importaciones -Impuesto sobre la internación nacionalizada -Otros impuestos a las importaciones <p style="text-align: right;">Total 5.</p>
<p>8. <u>Impuestos</u></p> <p style="text-align: right;">Total B.</p> <p style="text-align: right;">Total I.</p>	<p>6. <u>Impuestos indirectos varios</u></p> <p style="text-align: right;">Total II. Impuestos indirectos</p> <p style="text-align: right;">Total Grupo "C"</p>
<p>II. <u>Gastos de capital</u></p> <p>A. <u>Inversión indirecta</u></p> <ul style="list-style-type: none"> -Sociedad Constructora de Establecimientos Hospitalarios -Caja de Crédito Minero (CACREMI) -Instituto de Fomento del norte 	

Cuadro 3 (cont.)

Gastos	Ingresos
-Corporación de Fomento	<u>Grupo "D" - Entradas varias</u>
-Corporación de la Vivienda	a) Devoluciones y reintegros
-Fundación de Viviendas de Emergencia	-Intereses y multas
-Sociedad Constructora de Establecimientos educacionales	-Ingresos y aportes
-Instituto Nacional de Comercio	-Ingresos varios
-Caja de Colonización Agrícola	-Entradas eventuales
-Dirección General de Crédito Prendario	Subtotal
-Consejo de Fomento e Investigaciones Agrícolas	Otras entradas:
-Cuota de D.E.T.I.C.A., FAO y otros similares	-Endeudamiento del Fisco:
-Varios e imprevistos	1) Con el Banco Central
Total A.	2) Otras fuentes (pagarés, bonos, préstamos externos, etc.)
	Subtotal
	Total Grupo "D"
B. <u>Inversión directa</u>	
-Obras públicas	
-Fondo especial para caminos y puentes	
-Plan extraordinario	
-Construcciones menores	
-Organización y estudios	
-Leyes especiales	
-Varios e imprevistos (maquinaria y equipos)	

/dinero que

dinero que paga en forma de impuestos y le permite valorar la conveniencia o inconveniencia de la distribución de los gastos públicos, como también si es o no aceptable la participación que el sector público tiene en la actividad económica general. Sirve también esta clasificación para hacer comparaciones internacionales.

La clasificación funcional agrupa los gastos de acuerdo con los "propósitos" a que están destinados, pero los "propósitos" aludidos no se refieren a los objetivos generales de fomento o de pleno empleo, sino a los diferentes servicios proveídos directamente o financiados por los organismos públicos.

En Chile se ha seguido un criterio especial, tratando de hacer sobresalir el aporte del gobierno al desarrollo económico y social. La clasificación funcional que aparece en el presupuesto de 1958 y en los apéndices técnicos de 1957 y 1958 comprende tres grupos de funciones básicas: políticas; económicas y financieras, y sociales y culturales. El fundamento de esta división es el siguiente: un estado democrático propende al perfeccionamiento de la persona humana; para ello debe promover, a través del poder y la autoridad, el crecimiento económico del país con el fin de crear los bienes y servicios que la comunidad reclama y que hacen posible la prestación de servicios sociales y culturales, como salud pública, previsión, educación, etc. Las funciones políticas se refieren al ejercicio de la autoridad en cuanto a mantener el orden público, ejercer la soberanía interna y externa, mantener la seguridad exterior, etc. Las funciones económicas y financieras miran a la conservación de la estabilidad y al fomento del desarrollo económico mediante actividades financieras y de fomento agrícola, minero, del transporte etc. Finalmente, las funciones sociales y culturales tienen por centro la persona humana y tienden a procurarle servicios sanitarios, educación, protección en el trabajo, habitación, etc.

En el cuadro 4 se resume esta clasificación funcional tal como aparece en la introducción del documento presupuestario de 1958.

El cuadro 5 permite apreciar en detalle los renglones en que se descompone la clasificación funcional empleada en Chile, renglones que dependen naturalmente de las necesidades de información propias de la

Cuadro 4

CHILE: RESUMEN DE LA CLASIFICACION FUNCIONAL DE LOS GASTOS
DEL GOBIERNO

A. Funciones políticas

1. Administración superior
2. Policía y justicia
3. Defensa nacional

B. Funciones económicas y financieras

5. Administración financiera
6. Agricultura, forestación y pesca
7. Minería
8. Energía y combustible
9. Industria
10. Transporte y comunicaciones
11. Comercio
12. Otros

C. Funciones sociales y culturales

13. Salud pública y asistencia social
14. Previsión social
15. Trabajo
16. Habitación
17. Educación e investigación científica

D. Servicio de la deuda pública

Cuadro 5

CHILE: DETALLE DE LA CLASIFICACION FUNCIONAL

I Funciones políticas

A. Gobierno y administración superior

1. Congreso Nacional
2. Presidencia de la República
3. Servicio de Gobierno Interior
4. Secretaría del Ministerio del Interior
5. Contraloría General de la República
6. Registro Electoral
7. Municipalidades
8. Ministerio de Relaciones Exteriores
9. Dirección de Arquitectura. Construcción de edificios públicos, cuarteles, etc.

B. Policía y justicia

1. Servicio de Carabineros
2. Servicio de Investigaciones
3. Servicio de Prisiones
4. Servicio Médico Legal
5. Secretaría y ad.gen.del Ministerio de Justicia
6. Tribunales superiores de justicia
7. Juzgados de mayor cuantía
8. Juzgados de menor cuantía
9. Juzgados especiales de menores
10. Consejo de Defensa Fiscal
11. Cobranza judicial de impuestos
12. Sindicatura General de Quiebras
13. Registro Civil
14. Dirección de Asuntos Indígenas
15. Establecimientos de protección de menores

C. Defensa Nacional

- Subsecretaría de Guerra
- Subsecretaría de Marina
- Subsecretaría de Aviación

II Funciones económicas y financieras

A. Administración financiera

1. Subsecretaría del Ministerio de Hacienda
2. Casa de Moneda
3. Departamento de Estudios Financieros
4. Dirección del Presupuesto
5. Dirección de Pensiones
6. Dirección General de Impuesto Internos
7. Superintendencia de Aduanas
8. Servicio de Aduanas
9. Dirección General de Aprovechamiento

Cuadro 5 (cont.)

10. Tesorería General
 11. Superintendencia de Compañías de Seguros, Sociedades Anónimas
Y Bolsas de Comercio
 12. Superintendencia de Bancos
 13. Dirección General de Crédito Prendario
- B. Agricultura y pesca**
1. Subsecretaría del Ministerio de Agricultura
 2. Dirección General de Agricultura
 3. Departamento Agrícola de la Corporación de Fomento
 4. Secretaría de la Dirección General de Tierras
 5. Administración General de la Dirección Gen. de Tierras
 6. Departamento Jurídico y de Insp. de la Direc. Gen. de Tierras
 7. Caja de Colonización Agrícola
 8. Dirección de Riego
 9. Consejo de Fomento e Investigaciones Agrícolas
- C. Minería**
1. Subsecretaría de Minas
 2. Departamento de Minas y Combustibles
 3. Superintendencia de Cobre y Salitre
 4. Caja de Crédito y Fomento Minero
 5. Departamento Minería de la CORFO
 6. Departamento del Cobre
- D. Energía y Combustible**
1. Servicios eléctricos
 2. Empresa Nacional de Electricidad
 3. Departamento de Energía de la Corporación de Fomento
- E. Industria**
1. Departamento de Industrias del Ministerio de Economía
 2. Departamento de Industrias de la Corporación de Fomento
- F. Transportes y comunicaciones**
1. Transporte Caminero
 - a) Dirección de Vialidad
 - b) Dirección de Pavimentación Urbana
 - c) Empresa de Transportes Colectivos
 - d) Subsecretaría de Transportes
 2. Transporte Ferroviario
 - a) Dirección de Obras ferroviarias
 - b) Empresa de Los Ferrocarriles del Estado
 3. Transporte Marítimo
 - a) Dirección de Obras Portuarias
 - b) Explotación de Puertos
 - c) Empresa Marítima del Estado

Cuadro 5 (cont.)

4. Transporte Aéreo

- a) Línea Aérea Nacional
- b) Fed. Aérea de Chile
- c) Dirección de Aeronáutica

5. Comunicaciones

- a) Correos y Telégrafos

G. Comercio

1. Departamento de Comercio Interno
2. Departamento de Comercio Exterior
3. Superintendencia de Abastecimientos y Precios
4. Departamento de Cooperativas
5. Subsecretaría de Comercio e Industrias
6. Instituto Nacional de Comercio
7. Comisión de Cambios Internacionales

H. Varios

1. Servicio Nacional de Estadística
2. Dirección de Planeamiento del Ministerio de Obras Públicas

III. Funciones sociales y culturales

A. Salud pública y asistencia social

1. Dirección de Obras Sanitarias
2. Servicio Nacional de Bienestar y Auxilio Social
3. Servicio Nacional de Salud
4. Establecimientos de beneficencia privada

B. Previsión social

1. Secretaría del Ministerio de Salud
2. Superintendencia de Seguridad Social
3. Cajas de previsión social de carácter semifiscal y autónomo
4. Caja de la Defensa Nacional
5. Jubilaciones pensiones y montepío de la Subsecretaría de Hacienda

C. Vivienda

1. Corporación de la Vivienda
2. Fundación de Viviendas y Asistencia Social

D. Trabajo

1. Secretaría del Ministerio del Trabajo
2. Dirección General del Trabajo

Cuadro 5 (cont.)

E. Educación

1. Administración y asesoría
 - a) Subsecretaría del Ministerio de Educación
 - b) Superintendencia de Educación
 - c) Bibliotecas, archivos y museos
2. Dirección de Educación Primaria
3. Dirección de Educación Secundaria
4. Colegios particulares
5. Educación especial
 - a) Dirección de Enseñanza Agrícola, Comercial y Técnica
 - b) Universidad Técnica
6. Educación superior
 - a) Universidad de Chile
 - b) Universidades particulares; subsidios
7. Construcción
 - a) Soc. Constr. de Establecimientos Educativos
 - b) Dirección de Arquitectura
8. Establecimientos de educación particular; subsidios

IV. Deuda pública

/estructura presupuestaria

estructura presupuestaria chilena y de los datos disponibles.

La clasificación funcional de los gastos públicos se complementa con la clasificación respectiva de los ingresos, que agrupa a estos últimos según el sector económico que aporta el pago de los impuestos, tasas, multas, etc. En este sentido, pueden distinguirse los impuestos que gravan a la agricultura, la industria, la minería, los transportes, los servicios de utilidad pública, el comercio, los servicios, etc.

Esta clasificación tiene por objeto presentar informaciones apropiadas para el estudio y análisis de la gravitación de los impuestos en los programas sectoriales. Permite estudiar si existe compatibilidad, por ejemplo, entre los programas de fomento de la agricultura que desarrolla el gobierno y el sistema de tributación a que se somete esta misma actividad, con el fin de evitar que el fomento que representan los gastos públicos se vea anulado por los efectos que produce la tributación a esa actividad.

Según otro criterio, la clasificación funcional de los ingresos públicos presenta los datos relativos al rendimiento de los impuestos, tasas y demás gravámenes según los niveles de ingreso de los contribuyentes o usuarios. Esta modalidad permite el análisis de los programas de carácter social. En efecto, con estos antecedentes se pueden armonizar los programas de salud, educación, previsión, etc., destinados a favorecer a ciertos sectores desposeídos de la comunidad, con la tributación que sobre ellos recae. Suele suceder que los gobiernos ponen en marcha ambiciosos programas de previsión social que a la postre resultan financiados por los propios beneficiarios, sea mediante impuestos directos sobre los sueldos y salarios, sea en forma de tributación indirecta sobre sus consumos.

La clasificación funcional adquiere toda su importancia y relieve cuando se la acompaña de una clasificación por programas.

iii) Clasificación por programa. Cada una de las reparticiones administrativas relacionadas con una función, desempeña cierto número de actividades propias que le han sido asignadas por ley. Para cumplirlas, cada departamento, sección, repartición o servicio, formula un programa de acción. La suma de estos programas, dentro del grupo funcional de que se

/trata, determina

trata, determina el programa sectorial, cuyo costo es la suma de los costos de los subprogramas de los organismos comprendidos en la esfera respectiva.

A la inversa de lo que sucede con las clasificaciones económicas, funcionales, por objeto e institucional, no existe un esquema de validez general para la clasificación por programa. Ello es así porque cada oficina, cada servicio en cada uno de los diferentes gobiernos tiene necesidades programáticas diferentes. Cada país posee su propia estructura administrativa y las funciones y subfunciones están entregadas a reparticiones totalmente distintas, cada una de las cuales tiene a su vez responsabilidades internas propias.

En cuanto a las diferencias entre la clasificación por programas y la funcional, aquélla opera en el plano de las reparticiones administrativas y ordena sus gastos de acuerdo con los programas que cada una de ellas ejecutará para cumplir sus finalidades y funciones propias. También opera, agrupando las funciones conexas, dentro de cada una de las órbitas que abarca la clasificación funcional. Por ejemplo, dentro de la función salud pública, la clasificación por programas organiza los diferentes programas, no obstante ser realizados por distintas unidades administrativas y tener una jerarquía burocrática diversa; y además combina los programas de las reparticiones administrativas. En suma, la clasificación por programas complementa la funcional, es más detallada y llega al plano de las reparticiones administrativas.

En Chile, este tipo de clasificación se ha desarrollado en la función de salud pública. El método aplicado por el Servicio Nacional de Salud para elaborar el presupuesto de 1959 tiene por objeto expresar financieramente las metas fijadas en los programas y sus costos. Para ello, dicho Servicio determinó un conjunto de unidades de producto final o de volúmenes de trabajo, que denominó "factores". Con estos factores calcula el costo de las actividades por desarrollar, previa determinación de los costos unitarios. Por ejemplo, en materia de alimentación se calcula primero el número total de raciones que se repartirán en los hospitales durante un año; en seguida se calcula el costo medio por ración y por último, multiplicando el total de raciones programadas por su costo unitario, se

/obtiene el

obtiene el valor total del ítem alimentación. En farmacia, se toman en cuenta las recetas por consulta y por día-cama; en lavandería se considera el número de kilogramos de lavado; etc.

De esta manera se calcula el valor total de cada uno de los ítem del presupuesto de salud, clasificados según el objeto del gasto. Mas como cada destino dado a los gastos puede servir a diversas funciones, éstos se dividen por programas. Por ejemplo, los gastos en alimentación pueden destinarse al programa de atención médica o al programa de atención materno-infantil, etc. Para los efectos de dividir los gastos por ítem de acuerdo con los distintos programas, se estudia el costo unitario de los factores más importantes en cada uno de éstos, con lo que se puede determinar su costo con cierta precisión. La clasificación por programas que usa el Servicio Nacional de Salud es la siguiente:

01. Programa de administración
02. Programa de atención médica
03. Programa de atención materno-infantil
04. Programa de epidemiología
05. Programa de higiene ambiental
06. Programa de odontología

Para explicar la manera de calcular el monto de cada ítem de los programas mencionados se tomará como ejemplo el de atención médica. La forma de calcular los gastos de personal aparece en el cuadro 6, en el que se pueden ver los distintos conceptos por los cuales se remunera al personal. Se explicará a continuación la forma de cálculo impartida por el Servicio Nacional de Salud respecto de algunos ítem más importantes que aparecen en dicho cuadro.

Para calcular el ítem K1, K2 y K5 - Sueldos, sobresueldos y aporte patronal - se confecciona la nómina del personal dividido en los siguientes grupos: médico (ley N° 10.223), otros profesionales, administrativo, auxiliar y de servicio, sean titulares o interinos; el sueldo por persona se multiplica por la cantidad de personal. Los cargos vacantes que hubiere se incluyen colocando en lugar del nombre la palabra "vacante".

El cuadro 6 va seguido de otro anexo - que aquí no se incluye - en el cual se clasifica al personal por los programas en que ha de actuar.

Cuadro 6

CHILE: PRESUPUESTO DE ATENCION MEDICA DE UN CENTRO DE SALUD

Gastos de personal

K ₁	1 Sueldos fijos	K ₂ sobre sueldos fijos					K ₅ Aporte patronal	Total
		a) Años serv.	b) Asig. zonn	c) Art. 11 L.10223	d) Asig. famil.	e) Otros conc.		
K ₁	Profesionales	2						78 679 500
	Ley 10 223							
	Otros profesionales	3						11 769 042
K ₂	Administrativo	4						6 507 450
	Auxiliar	5						80 129 745
K ₅	Servicio	6						81 029 061
	Totales	7					Gratif. Planta "B" (16.66%)	4 173 591
	a) Reemplazos							262 288 389
				b) Contratos				
		Número	Cost. Un.	Pto. parcial	Meses	Cost. unit.	Pto. parcial	
K ₇	Profesionales		ms.	6 meses		6 horas		
	Ley 10 223	8 Horas	2	40 639	243 834	24	121 916	2 925 984
	Otros profesionales	9 días	180	2 390	430 188	12	66 222	794 664
	Administrativo	10 días	-	-	-	12	45 653	547 836
	Auxiliar	11 días	360	1 546	556 836	36	46 403	1 669 508
								5 937 992
K ₉	Jornales	Fijos	12 número	10	40 000	480 000	4 800 000	
		transit.	13 días	720	1 300		936 000	5 736 000
K ₁₀	Horas extraord.	14 horas					7 500 000	7 500 000
K ₁₁	Viáticos	15 días	120	1 500				180 000
K ₁₄	16 indemnizaciones							
	17 traslados							
	18 franquicias							

Puede suceder que un cargo o funcionario deba incluirse en más de un programa, caso en el cual debe tenerse presente que la división del trabajo se hace por horas completas. La naturaleza del resto de los ítem puede comprenderse fácilmente estudiando el cuadro respectivo.

El cuadro 7 presenta los gastos generales: en él aparecen, en sentido horizontal, el factor o unidad de trabajo (col.B), el volumen (col.C), el costo unitario (col.D), el presupuesto parcial (col.E) y el presupuesto total (col.F).

Cada ítem se define mediante un factor. Así, por ejemplo, en el programa de atención médica, para determinar el ítem "farmacia" se consideran los factores consultas externas, atenciones de urgencia, días-cama, intervenciones quirúrgicas, radiografías, etc. En cambio, para determinar el mismo ítem en el programa de epidemiología se considera el número de inmunizaciones que se proyecta realizar, el número de tratamientos anti-venéreos, etc.

La columna C) está destinada a consignar el volumen de acciones que figuran en los programas, o bien el número de personas que trabajan en cada uno de ellos, el número de camas, etc.

En la columna D) se anota el costo unitario correspondiente a cada uno de los factores, cuyo monto figura en el anexo de cada "instructivo". Los costos unitarios los fija la Dirección General tomando como base los estudios realizados por los departamentos técnicos correspondientes, y en algunos casos, como ocurre en alimentación, varían según la zona en que se apliquen. Lo mismo sucede con los subsidios, cuyo monto por día es diferente en las distintas localidades.

La columna E) está destinada a anotar el presupuesto parcial respectivo y la columna F) el presupuesto total de cada ítem.

iv) Clasificación por actividades. También denominada clasificación por resultados, clasificación de logros, o clasificación de ejecución, y que corresponde a lo que en inglés se denomina Performance Budget, la clasificación por actividades, que manejan las reparticiones administrativas y ejecutoras, va más a fondo y muestra detalladamente cada una de las operaciones necesarias para realizar los programas.

Procura mostrar lo que el gobierno hace; no le interesa, como a

PRESUPUESTO DE ATENCION MEDICA DE UN CENTRO DE SALUD

Gastos generales, construcciones y otros

Item A	Factor B	Volumen (anual) C	Costo unitario D	Presupuesto parcial E	Presupuesto total F	
L ₁ Alimentación	2	Días-cama	204 000	260	53 040 000	55 120 000
	3	Raciones persona	16 000	130	2 080 000	
L ₃ Farmacia	4	Cons. externas	60 000	260	15 600 000	60 390 000
	5	At. urgencia	12 000	245	2 940 000	
	6	Días-cama	204 000	195	30 400 000	
	7	Cur. e inyecciones	160 000	30	4 800 000	
	8	Operaciones	2 000	1 500	3 000 000	
	9	Rayos X	8 000	300	2 400 000	
	10	Laboratorio	50 000	15	750 000	
L ₄ Agua Energía eléctrica Combustible	11	Lentes y ortopédicos	500	1 000	500 000	13 796 000
	12	Alumbrado K.W.	240 000	21	5 040 000	
	13	Industrial K.W.	24 000	14	336 000	
	14	Otros	-	-	250 000	
	15	Gas M3	50 000	90	4 500 000	
	16	Petróleo lt.	-	-	-	
	17	Carbón tonelada	70	20 000	1 400 000	
18	Leña, M3	1 100	2 000	2 200 000		
19	Otros	-	-	70 000		
L ₅ Lavandería	20	Días-cama	204 000	20	4 080 000	4 225 500
	21	Personal	291	500	145 500	
L ₆ Ropería	22	Camas ocupadas	550	7 500	4 125 000	4 562 500
	23	Personal	291	1 500	436 500	
L ₇ Aseo e higiene	24	Camas	596	3 000	1 788 000	1 788 000
L ₈ Vehículos		Camiones	25	-a/	-	
			26	-b/	-	
		Ambulancia, furgón o camioneta	3 27	400 000a/	1 200 000	2 400 000
			3 28	400 000b/	1 200 000	
L ₉ Publicaciones, etc.	29	Consultas	60 000	15	900 000	2 430 000
	30	días-cama	204 000	7.50	1 530 000	
L ₁₀ Mobilización y pas.	31	Viajes pers.	120	2 000	240 000	1 240 000
	32	Trasl. enferm.	2 000	500	1 000 000	
N ₃ Subsidios	33	Días	100 000	402	40 200 000	40 200 000
M ₂ Edificaciones menores	34	Proyecto: Habilitación de un tercer pabellón quirúrgico en el servicio de cirugía				400 000

II. Gastos generales, construcciones y otros

M ₃	Adquisición muebles	35	Proyecto:	Renovación 100 catres Adquisición vajillas, herramientas, carros traslado enfermos, carros- termo, etc.	\$ 3 000 000 \$ <u>2 000 000</u>	5 000 000
M ₄	Adquisición instrumental médico	36	Proyecto:	Adquisición de un fotocolorímetro, un fonoelectrocardiografo, un fluoroscopio vertical, e instrumental destinado a renovar equipo existente:		5 000 000
M ₅	Reparación y conservación edificios	37 37	Proyecto	Arreglo techumbre y piso. Pintura tipo permanente.		10 000 000
M ₆	Reparación muebles	38	Proyecto:			1 000 000
M ₈	Arriendos			Posta Corinto (\$24 000) Posta San Rafael (\$18 000)		42 000

otras clasificaciones, lo que el gobierno compra. Difiere, en consecuencia, totalmente de la clasificación por objeto del gasto, usada en los presupuestos tradicionales.

Así como las clasificaciones económica, funcional y por programas constituyen herramientas básicas para la formulación científica y la planificación del presupuesto, la clasificación por actividades, además de esas finalidades, está encaminada a orientar la ejecución del presupuesto en forma más técnica y eficiente. Al concentrar su atención en las realizaciones, implícitamente está dando pautas de acción para alcanzar las metas de los programas.

Al igual que en la clasificación por programas, no existe en la clasificación por resultados un esquema de cuentas de validez general para todos los países. Cada gobierno tiene a su cargo diferentes programas distribuidos en distintas reparticiones administrativas, de manera que cada uno de ellos deberá formular su propio esquema de clasificación.

Los datos sobre actividades no siempre se refieren a productos finales significativos. En efecto, se ha presumido que las inspecciones de calles abarcan las construidas, mantenidas, etc., de manera que esta unidad de resultado debe establecerse sobre la base de una "actividad". En todo caso, es el administrador encargado del programa quien tiene la responsabilidad de adoptar decisiones y seguir criterios, aunque arbitrarios a veces, que permitan decidir si es mejor usar como unidad de medida un producto final o una actividad. Al elegir las unidades debe tenerse cuidado de no caer en el excesivo detalle de las actividades, pues se corre el peligro de destruir las perspectivas de los principales aspectos de los programas y desviar la atención hacia materias secundarias.

v) Clasificación institucional. La actividad gubernativa se realiza por medio de organismos públicos. Por este motivo la clasificación por actividades se complementa con otra que muestra las reparticiones administrativas que ejecutarán las tareas. Quienes "hacen" en el gobierno son los servicios; de ahí la necesidad de la clasificación institucional, propia de ellos. La preparación del presupuesto la inician los organismos del gobierno y todos los pasos siguientes del ciclo presupuestario - revisión, presentación, examen legislativo, aprobación, ejecución

y auditoría - deben basarse en la estructura institucional.

La clasificación institucional es de gran importancia para la autorización legislativa de los gastos. Una apropiación autoriza a un departamento específico a gastar cierta suma en cierto objeto y permite fijar la responsabilidad legal en una autoridad determinada.

La Ley Orgánica del Presupuesto de Chile establece que los gastos se agruparán en partidas que correspondan al Congreso Nacional, a cada uno de los diversos ministerios y a cada uno de los servicios independientes (actualmente sólo tiene este carácter la Contraloría General de la República); las partidas a su vez se dividen en capítulos que comprenden las partes correlativas de cada servicio; y los capítulos en ítem, numerados dentro de cada partida.

El cuadro 8 resume la clasificación institucional usada en Chile, con cifras correspondientes al presupuesto de 1958.

Esta clasificación tiene el defecto de no observar el orden de precedencia fijado por las leyes a los ministerios, de mezclar con los ministerios las tres subsecretarías de la defensa nacional, y de colocar a los servicios independientes antes de los servicios dependientes.

En el presupuesto chileno sólo se incluyen los gastos de las instituciones centralizadas o fiscales. Quedan fuera las instituciones autónomas y semifiscales, pero se prevén en el presupuesto los aportes con que el gobierno concurre a financiar las instituciones descentralizadas. Las instituciones semifiscales y autónomas que reciben aportes son las siguientes (cifras del presupuesto de 1958):

Cuadro 8

CHILE: CLASIFICACION INSTITUCIONAL

	<u>Millones de pesos</u>
Presidencia de la República	174.8
Congreso Nacional	1 692.5
Contraloría General de la República	543.1
Ministerio del Interior	36 158.6
Ministerio de Relaciones Exteriores	4 415.0
Ministerio de Hacienda	83 523.6
Ministerio de Educación Pública	72 482.1
Ministerio de Justicia	8 630.3
Ministerio de Defensa Nacional:	
Subsecretaría de Guerra	44 763.1
Subsecretaría de Marina	35 420.6
Subsecretaría de Aviación	13 602.9
Ministerio de Obras Públicas	50 518.5
Ministerio de Agricultura	4 615.2
Ministerio de Tierras y Colonización	611.4
Ministerio de Trabajo	1 129.8
Ministerio de Salud Pública y Previsión Social	42 413.4
Ministerio de Economía	47 640.7
Ministerio de Minería	1 910.2
Total	<hr/> 450 245.8

	(millones de pesos)
Caja de Crédito y Fomento Minero	1 701.9
Caja de Colonización Agrícola	8.0
Caja Autónoma de Amortización de la Deuda Pública	5 856.8
Corporación de Fomento de la Producción	12 982.8
Corporación de la Vivienda	3 361.9
Consejo Superior de Defensa Nacional	3 359.7
Consejo de Fomento e Investigaciones Agrícolas	1 142.3
Dirección General de Crédito Prendario y de Martillo .	490.5
Empresa de los Ferrocarriles del Estado	12 537.2
Empresa de Transportes Colectivos del Estado	2 800.0
Empresa Marítima del Estado	830.0
Fundación de Viviendas de Emergencia	1 192.8
Instituto Nacional de Comercio	348.2
Línea Aérea Nacional	3 230.5
Municipalidades	5 071.0
Sociedad Constructora de Establecimientos Educativos	945.0
Servicio Nacional de Salud	24 305.0
Universidad de Chile	7 382.0
Universidad Técnica del Estado	2 070.0
Total	89 615.5

vi) Clasificación por objeto del gasto. Es la clasificación que más se usa universalmente, habiéndose desarrollado a fines del siglo pasado. Se aplicó en forma amplia en el presupuesto de la ciudad de Nueva York en 1907 y más tarde, la Comisión Taft la extendió a todos los departamentos del Gobierno Federal. En Chile se introdujo en 1929 y ha estado en vigencia desde entonces.

La clasificación por objeto del gasto fue el producto directo de una época en que tanto los legisladores como los ciudadanos desconfiaban de los administradores. Técnicamente fue un gran paso adelante, desde el momento que permitió crear un sistema de contabilidad fiscal capaz de evitar los desfalcos.

La finalidad principal de una clasificación de este tipo es permitir la fiscalización de los gastos ministeriales o de los servicios, concentrando su atención en los aspectos contables de las operaciones gubernativas.

Para funcionar, los servicios públicos necesitan comprar servicios personales de diversa índole, arrendar edificios, adquirir muebles, útiles de escritorio, etc. Estas adquisiciones se hacen con los fondos que

/proveen los

proveen los respectivos ítem, que son uniformes para todos los servicios públicos; el sistema de contabilidad fiscal permite establecer si esos fondos se gastan efectivamente en los objetos a que se destinan y en la cuantía autorizada. "La clasificación por objeto - dice Burkhead - ha puesto el acento en los aspectos contables de la administración financiera del gobierno. Muy a menudo, con esta clasificación la contabilidad ha dominado el presupuesto."

Con frecuencia se denomina a esta clasificación presupuesto "enumerador de ítem", denominación que resulta apropiada por cuanto los objetivos del gasto se especifican minuciosamente. El detalle con que se descomponen los ítem refleja muchas veces la desconfianza del legislativo en el ejecutivo. En Chile, esta tendencia se robustece cada vez más, como puede apreciarse en el hecho de la extremada minuciosidad con que se detallan los ítem; es lo que acontece, por ejemplo, con las subvenciones (80 páginas de la ley de presupuesto), con los aportes a instituciones, o con los fondos de obras públicas.

En el cuadro 9 se resume la clasificación del gasto por objeto que se usa en Chile.

Esta clasificación facilita la fiscalización centralizada - en este caso en la Oficina del Presupuesto y en la Contraloría General - de los gastos de los servicios públicos. Pero la incorporación de ítem detallados por la ley anual de Presupuesto y leyes especiales de carácter permanente restringe la discreción de los funcionarios y frena su capacidad de acción. Para eludir esta fiscalización y estas limitaciones los funcionarios suelen reaccionar inflando los ítem en 10 o más por ciento con el fin de crear superávit en algunos de ellos y aplicarlos posteriormente a otros fines mediante el sistema de los traspasos de fondos. De esta manera quedan anuladas la minuciosidad legislativa y la fiscalización central, y se amplía el campo de acción del funcionario.

Otra desventaja de esta clasificación reside en su uso mecánico por funcionarios y legisladores. En países con inflación - como Chile - se suele reajustar automáticamente cada ítem de acuerdo con el alza de los precios prevista para el año siguiente. En tales casos los examinadores presupuestarios y los legisladores se preocupan principalmente de que

Cuadro 9

CHILE: CLASIFICACION DEL GASTO POR OBJETO

	<u>Millones de pesos</u>
I. <u>Gastos Administrativos</u>	217.8
A. <u>Fijos</u>	146.4
Item 1) Sueldos fijos	91.9
Item 2) Sobresueldos fijos	54.2
a) Por años de servicio	24.4
b) Por residencia en ciertas zonas	5.9
c) Por especialidad en ciertos servicios	0.3
d) Por gastos de representación	0.2
e) Asignación familiar	16.9
f) Por otros conceptos	6.5
Item 3) Dieta parlamentaria	0.3
B. <u>Variables</u>	71.4
Item 4) Gastos variables del servicio administrativo	71.4
a) Personal a contrata	0.8
b) Gratificaciones y premios	1.8
c) Viáticos	0.7
d) Jornales	7.0
e) Arriendo de bienes raíces	1.8
f-1) Pasajes y fletes en ferrocarriles	0.4
f-2) Pasajes y fletes en empresas privadas	1.1
g) Materiales y artículos de consumo	3.3
h) Material de guerra	0.3
i) Rancho o alimentación, forraje y vestuario	17.0
j) Impresos, impresiones y publicaciones	1.0
k) Gastos generales de oficina	0.3
l) Conservación y reparaciones	1.3
m-u) Otros	4.7
v) Varios e imprevistos	19.5
w) Adquisiciones	7.0
x) Subvenciones	2.8
y) Premios	-
z) Construcciones	0.1
II. <u>Gastos generales</u>	232.6
Item 5) Servicio de la deuda pública	12.9
Item 6) Jubilaciones, pensiones, montepíos y gastos de previsión y asistencia social	58.7
Item 7) Cuotas fiscales a fondos y servicios especiales	114.4
Item 8) Otros servicios	0.6
Item 9) Subvenciones y primas de fomento	6.8
Item 10) Devolución de entradas percibidas en exceso o pertenecientes a terceros	0.1
Item 11) Construcciones, obras públicas y auxilios extraordinarios	39.0
Item 12) Planta suplementaria	0.1
Total	450.2

ciertos ítem no crezcan más allá de la tasa de aumento de los precios y exigen justificación cuando se exceden, prescindiendo de la conveniencia, o inconveniencia, de esos gastos, lo que sólo un programa podría mostrar.

También presenta esta clasificación el inconveniente de concentrar la atención del legislador sobre detalles a veces insignificantes: el detalle del gasto en el gas que consume una cocina fiscal lleva a veces horas de discusión, al paso que grandes ítem para pagar la deuda pública se aprueban sin debates ni estudio. Se pierde así la visión de conjunto de la política presupuestaria.

Señalan los autores dos ventajas importantes de esta clasificación de los gastos: i) establece un patrón de cuentas que facilite la fiscalización y auditoría; y ii) da informaciones útiles para la administración del personal. Los antecedentes sobre materiales adquiridos, en cambio, son de escasa utilidad para el manejo de los programas; así, de poco sirve conocer el gasto total del gobierno en ropa y su comparación con el gasto en medicamentos. Por el contrario, las compras de elementos para obras públicas son importantes; la demanda gubernativa de cemento, madera, ripio, arena, ladrillos, etc., es preciso conocerla, por ejemplo, para calcular coeficientes técnicos de insumo-producto. Pues bien, el presupuesto chileno no contiene estos gastos, tan importantes sin embargo puesto que el gobierno aporta el 50 por ciento de la inversión nacional.

vii) Clasificación según la moneda. Complementando las clasificaciones anteriormente expuestas, existe otra que divide los gastos e ingresos públicos según la moneda en que se realizan o perciben, esto es: gastos e ingresos públicos en moneda nacional y gastos e ingresos públicos en moneda extranjera.

Los primeros crean demanda en la economía nacional y presionan sobre el producto territorial bruto; los segundos en cambio se vuelcan hacia el exterior, en forma de demanda de productos generados en otros países. Aquéllos muestran la capacidad de compra sobre la economía interna y éstos, esa misma capacidad sobre el exterior.

Los presupuestos en moneda nacional y en moneda extranjera se presentan en Chile divididos en la forma vista al examinar las clasificaciones anteriores, por lo que podría decirse que ésta es sólo una variante de ellas.

c) Clasificaciones combinadas

Las clasificaciones presupuestarias estudiadas pueden combinarse entre sí y formar verdaderas matrices, que permiten estudiar, para los efectos de valorizar la política presupuestaria, una serie de aspectos de particular interés. Así, por ejemplo, la función docente puede analizarse en relación a los gastos en remuneraciones o a la inversión escolar.

Las principales clasificaciones combinadas son las siguientes:

- i) Clasificación económico-funcional
- ii) Clasificación económico-funcional y por moneda
- iii) Clasificación económico-institucional
- iv) Clasificación funcional-institucional
- v) Clasificación institucional y por objeto
- vi) Clasificación por programas y por actividad
- vii) Clasificación por objeto y por programa

Estos distintos esquemas de cuentas entrecruzadas constituyen herramientas de valor para el análisis presupuestario; van dando al preparador la visión necesaria para construir el presupuesto. Por su parte, estos esquemas entrecruzados pueden combinarse entre sí y formar todo un conjunto compacto de clasificaciones unidas, como se verá más adelante.

i) Clasificación económico-funcional. La clasificación económico-funcional empleada en Chile - que se reproduce en el cuadro 10 - se aplica sólo al gobierno. La columna vertical permite conocer el volumen de gastos en bienes y servicios y su destino según funciones; además, siguiendo las columnas correspondientes a los "gastos de capital" aparecen las diferentes funciones a que esos gastos se destinan. En el encabezamiento horizontal figuran las diversas funciones que absorben los gastos. Combinando ambas columnas - la horizontal y la vertical - se puede estudiar, en el campo de la salud pública por ejemplo, la forma cómo se han distribuido los gastos en pago de bienes y servicios, subsidios, etc. Semejante sistema permite hacer un estudio general de los diversos programas que lleva a cabo el gobierno y de la distribución relativa de los recursos.

Como se ha visto, esta clasificación enlaza dos criterios de análisis: el económico y el funcional, proporcionando así un valioso instrumento de estudio para el preparador del presupuesto, para el programador y para las autoridades y parlamentarios.

/Cuadro 10

GOBIERNO CENTRAL: CLASIFICACION ECONOMICO-FUNCIONAL DE LOS GASTOS

(Millones de pesos)

Clase de gastos	Total	Distribución porcentual de los gastos totales	Funciones políticas				Funciones económicas y financieras								
			Total	Gobierno y administración superior	Policía y justicia	Defensa nacional	Total	Administración financiera	Agricultura y pesca	Minería	Energía y combustible	Industria	Transporte y comunicaciones	Comercio	Varios
I. Gastos corrientes	291 500.7	82.6	123 407.6	18 710.7	34 924.6	80 873.8	51 483.4	13 016.3	3 437.1	167.3	138.2	37.5	28 971.3	5 157.8	557.9
A. Gastos de operación	155 228.1	44.0	92 394.2	17 052.1	28 215.2	58 926.0	21 974.7	6 612.3	2 703.8	152.6	127.7	32.8	11 323.3	479.5	542.7
a) Remuneraciones	133 350.6	32.1	64 618.8	7 819.2	23 708.1	37 422.5	12 975.4	3 595.5	1 391.9	109.4	73.3	29.7	7 249.1	400.9	125.6
b) Compra de bienes	41 877.5	11.9	27 775.5	10 033.0	4 507.1	21 503.5	8 999.3	3 016.8	1 311.9	43.2	54.4	3.1	4 074.2	78.6	417.1
B. Gastos de transferencia	136 272.6	38.6	31 013.3	2 358.0	6 709.4	21 947.8	29 508.7	6 404.0	733.3	14.7	10.5	4.7	17 648.0	4 678.3	15.2
a) Pagos financieros	20 760.5	5.9	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
b) Pagos de previsión social	58 578.3	16.6	29 156.9	499.8	6 709.4	21 947.8	5 690.0	4 744.9	184.5	14.7	10.5	4.7	627.2	78.3	15.2
c) Aportes a empresas y subsidios al sector privado	28 038.0	7.9	-	-	-	-	21 610.8	-	-	-	-	-	17 010.8	4 600.0	-
d) Subvenciones a entidades no lucrativas	26 957.5	7.6	-	-	-	-	2 126.1	1 577.3	548.8	-	-	-	-	-	-
e) Devolución de entradas	81.8	-	-	-	-	-	81.8	81.8	-	-	-	-	-	-	-
f) Municipalidades	1 856.4	0.6	1 854.4	1 856.4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
II. Gastos de capital	61 441.2	17.4	9 474.7	1 348.4	744.8	7 381.5	39 239.4	329.7	4 212.8	10 597.6	1 191.4	7 495.4	14 968.1	134.4	310.0
A. Inversión directa	31 385.6	8.9	4 475.0	1 348.4	744.8	2 381.8	17 716.6	40.0	2 708.5	-	-	-	14 968.1	-	-
B. Inversión indirecta	30 055.6	8.5	4 999.7	-	-	4 999.7	21 522.8	289.7	1 504.3	10 597.6	1 191.4	7 495.4	-	134.4	310.0
Total	352 941.9	100.0	132 882.3	8 957.6	35 669.4	88 255.3	90 722.8	13 346.0	7 649.9	10 764.9	1 329.6	7 532.9	43 939.4	5 292.2	867.9
Distribución porcentual por funciones	100.0	-	37.6	2.5	10.1	25.0	25.7	3.8	2.2	3.1	0.4	2.1	12.4	1.5	0.2

Cuadro 10 (continuación)

	Funciones sociales y culturales						
	Total	Salud pública	Previsión Social	Vivienda	Trabajo	Educación	Deuda Pública
I. Gastos corrientes	95 849.2	19 843.9	21 894.8	-	323.7	53 786.8	20 760.5
A. Gastos de operación	40 859.2	2 785.1	941.7	-	274.0	36 858.4	-
a) Remuneraciones	35 756.4	1 366.3	41.8	-	237.3	34 111.0	-
b) Compra de bienes	5 102.8	1 418.8	899.9	-	36.7	2 747.4	-
B. Gastos de transferencia	54 990.0	17 058.8	20 953.1	-	49.7	16 928.4	20 760.5
a) Pagos financieros	-	-	-	-	-	-	20 760.5
b) Pagos de previsión social	23 731.4	149.8	20 953.1	-	49.7	2 578.8	-
c) Aportes a empresas y subsidios al sector privado	6 427.2	-	-	-	-	6 427.2	-
d) Subvenciones a entidades no lucrativas	24 831.4	16 909.0	-	-	-	7 922.4	-
e) Devolución de entradas	-	-	-	-	-	-	-
f) Municipalidades	-	-	-	-	-	-	-
II. Gastos de capital	12 727.1	7 817.0	-	2 894.1	-	2 016.0	-
A. Inversión directa	9 194.0	7 817.0	-	-	-	1 377.0	-
B. Inversión indirecta	3 533.1	-	-	2 894.1	-	639.0	-
Total	108 576.3	27 660.9	21 894.8	2 894.1	323.7	55 802.8	20 760.5
Distribución porcentual por funciones	30.8	7.9	6.2	0.8	0.1	15.8	0.5

Fuente: Departamento de Estudios Financieros.

ii) Clasificación económico-funcional y por moneda. Esta clasificación muestra por separado el volumen de gastos en cada función y en cada ítem económico, en moneda nacional y en moneda extranjera. La utilidad de esta combinación - cuyo esquema aparece en el cuadro 11 - consiste en mostrar la distribución de los recursos en moneda nacional y extranjera por funciones e ítem económicos.

iii) Clasificación económico-institucional. Mediante este esquema se pueden conocer los órganos gubernativos que incurren en mayores gastos por concepto de remuneraciones, cuáles deben soportar el peso de las transferencias, cuáles tienen a su cargo la mayor parte de la inversión, etc.

Este sistema es de gran utilidad para estudiar los programas de racionalización administrativa y de mejoras en la organización gubernativa, y proporciona datos de valor acerca de los organismos que habría que tocar en caso de economías fiscales. Conocido el conjunto de instituciones o los planos administrativos en que se concentra el mayor volumen de gastos corrientes en sueldos, compra de bienes etc., el estudio de las economías posibles podrá concretarse a esos sectores. Asimismo, para el caso de que se desee economizar en subsidios, el cuadro revela las entidades que mayores gastos realizan por ese concepto.

Desde otro punto de vista, si se proyectara iniciar un nuevo programa de obras públicas, señala los organismos que han desempeñado tal tipo de actividades y, por consiguiente, poseen mayor experiencia para llevarlo adelante. O bien, permitiría establecer que los organismos tradicionales tienen sus posibilidades copadas, por lo que cabría crear otro especial con nueva fisonomía administrativa.

Las aplicaciones de la clasificación descrita son, pues, variadas, dependiendo su éxito de la riqueza de detalles y del criterio con que se utilice la información.

iv) Clasificación funcional-institucional. Tiene por finalidad esta clasificación relacionar las grandes funciones que llena el gobierno con las instituciones encargadas de cumplirlas. El programa de transportes y comunicaciones se ejecuta por organismos gubernativos que fijan las tarifas y establecen ciertas normas reglamentarias; por organismos descentralizados que explotan el servicio, y, también, por entidades

Cuadro 11

CLASIFICACION ECONOMICA-FUNCIONAL DE LOS GASTOS EN MONEDA NACIONAL Y EXTRANJERA

(Millones de pesos m/c y miles de dólares)

Clasificación económica	Total		Porcentajes de gastos en:		Funciones políticas							
	M/N	US\$	de gastos en:		Total		Gobierno y administración superior		Policía y justicia		Defensa nacional	
			M/N	US\$	M/N	US\$	M/N	US\$	M/N	US\$	M/N	US\$
I. Gastos corrientes	258 229.2	57 365.5	82.2	86.1	114 301.3	15 700.5	4 599.0	5 190.0	34 675.5	429.5	75 026.8	10 081.0
A. Gastos de operación	140 986.2	24 555.1	44.9	36.9	83 611.0	15 143.5	2 544.4	4 670.0	27 966.1	429.5	53 100.5	10 044.0
a) Remuneración.	109 962.3	5 842.0	35.0	8.8	61 230.5	5 842.0	1 511.0	3 409.0	23 708.1	-	36 011.4	2 432.9
b) Compra de bienes	31 023.9	18 713.1	9.9	28.1	22 380.5	9 301.6	1 033.4	1 261.0	4 258.0	429.5	17 089.1	7 611.1
B. Gastos de transferencia	117 243.1	32 809.4	37.3	49.2	30 690.3	557.0	2 056.4	520.0	6 709.4	-	21 926.3	37.0
a) Pagos financieros	6 754.1	24 148.9	2.1	36.2	-	-	-	-	-	-	-	-
b) Pagos de previsión social	58 255.3	557.0	18.5	0.8	28 833.9	557.0	198.2	520.0	6 709.4	-	21 926.3	37.0
c) Aportes a empresas y subsidios al sector privado	23 570.0	7 703.5	7.5	11.6	-	-	-	-	-	-	-	-
d) Subvenciones a entidades no lucrativas	26 725.5	400.0	8.5	0.6	-	-	-	-	-	-	-	-
e) Devolución de entradas	81.8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
f) Municipalidad.	1 856.4	-	0.7	-	1 856.4	-	1 856.4	-	-	-	-	-
II. Gastos de capital	56 058.8	9 280.0	17.8	13.9	4 718.7	8 200.0	1 348.4	-	744.8	-	2 625.5	8 200.0
A. Inversión directa	31 269.6	200.0	9.9	0.3	4 359.0	200.0	1 348.4	-	744.8	-	2 265.8	200.0
B. Inversión indirecta	24 789.2	9 080.0	7.9	13.6	359.7	8 000.0	-	-	-	-	359.7	8 000.0
Total	314 288.1	66 644.5	100.0	100.0	119 020.0	23 900.5	5 947.4	5 190.0	35 420.3	429.5	77 652.3	18 281.0

Cuadro 11 (continuación)

Clasi- ficación económica	Funciones económicas y financieras													
	Total		Administración financiera		Agricultura y pesca		Minería	Energía y combustible		Indus- tria	Transporte y comunicaciones		Comercio	Varios
	M/N	US\$	M/N	US\$	M/N	US\$		M/N	US\$		M/N	US\$		
I. Gastos														
<u>corrientes</u>	42 484.7	15 515.1	11 153.6	3 211.6	2 799.1	1 100.0	167.3	138.2	-	37.5	22 473.3	11 203.5	5 157.8	557.9
A. Gastos de ope- ración	17 444.0	7 811.6	4 749.6	3 211.6	2 065.8	1 100.0	152.6	127.7	-	32.8	9 293.3	3 500.0	479.5	542.7
a) Remunerac.	12 975.4	-	3 595.5	-	1 391.9	-	109.4	73.3	-	29.7	7 249.1	-	400.9	125.6
b) Compra de bienes	4 468.6	7 811.6	1 154.1	3 211.6	673.9	1 100.0	43.2	54.4	-	3.1	2 044.2	3 500.0	78.6	417.1
B. Gastos de trans- ferencia	25 040.7	7 703.5	6 404.0	-	7 133.3	-	14.7	10.5	-	4.7	13 180.0	7 703.5	4 678.3	15.2
a) Pagos finan- cieros	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
b) Pagos de pre- visión social	5 690.0	-	4 744.9	-	134.5	-	14.7	10.5	-	4.7	637.2	-	78.3	15.2
c) Aportes a em- presas y sub- sidios al sector priv.	17 142.8	7 703.5	-	-	-	-	-	-	-	-	12 542.8	7 703.5	4 600.0	-
d) Subvenciones a entida- des no lu- crativas	2 126.1	-	1 577.3	-	548.8	-	-	-	-	-	-	-	-	-
e) Devolución de entradas	81.8	-	81.8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
f) Municipali- dades	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
II. Gastos de capital	38 613.0	1 080.0	329.7	-	4 212.8	-	10 597.6	565.0	1 080.0	7 495.4	14 968.1	-	134.4	310.0
A. Inversión directa	17 716.6	-	40.0	-	2 708.5	-	-	-	-	-	-	-	-	-
B. Inversión indirecta	20 896.4	-	289.7	-	1 504.3	-	10 597.6	565.0	1 080.0	7 495.4	14 968.1	-	134.4	310.0
Total	81 097.7	16 595.1	11 483.3	3 211.6	7 011.9	1 100.0	10 764.9	703.2	1 080.0	7 532.9	37 441.4	11 203.5	5 292.2	867.9

Cuadro 11 (continuación)

Clasi- ficación económica	Clasificación funcio- nal	Funciones sociales y culturales										
		Total		Salud pública y asistencia social		Provi- sión social	Vivienda	Tra- bajo	Educación		Deuda pública	
		M/N	US\$	M/N	US\$				M/N	US\$	M/N	US\$
I. Gastos corrientes		94 689.2	2 000.0	18 973.9	1 500.0	21 894.8	-	323.7	53 496.8	500.0	6 754.1	24 149.0
A. Gastos de operación		39 931.2	1 600.0	1 915.1	1 500.0	941.7	-	274.0	36 800.4	100.0	-	-
a) Remuneraciones		35 756.4	-	1 366.3	-	41.8	-	237.3	34 111.0	-	-	-
b) Compra de bienes		4 174.8	1 600.0	548.8	1 500.0	899.9	-	36.7	2 689.4	100.0	-	-
B. Gastos de transferencia		54 758.0	400.0	17 058.8	-	20 953.1	-	49.7	16 696.4	400.0	6 754.1	24 149.0
a) Pagos financieros		-	-	-	-	-	-	-	-	-	6 754.1	24 149.0
b) Pagos de provisión social		23 731.4	-	149.8	-	20 953.1	-	49.7	2 578.8	-	-	-
c) Aportes a empresas y subsidiarios al sector privado		6 427.2	-	-	-	-	-	-	6 427.2	-	-	-
d) Subvenciones a entida- des no lucrativas		24 599.4	400.0	16 909.0	-	-	-	-	7 690.4	400.0	-	-
e) Devolución de entradas		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
f) Municipalidades		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
II. Gastos de capital		12 727.1	-	7 817.0	-	-	2 894.1	-	2 016.0	-	-	-
A. Inversión directa		9 194.0	-	7 817.0	-	-	-	-	1 377.0	-	-	-
B. Inversión indirecta		3 533.1	-	-	-	-	2 894.1	-	639.0	-	-	-
Total		107 416.3	2 000.0	26 790.9	1 500.0	21 894.8	2 894.1	323.7	55 512.8	500.0	6 754.1	24 149.0

Fuente: Departamento de Estudios Financieros.

municipales que se ocupan de la administración local del sistema. O sea, la clasificación funcional-institucional indica tanto las entidades gubernativas responsables del cumplimiento de los programas especificados en la clasificación funcional, como el volumen de recursos de que dispondrán. Permite, además, coordinar la labor de los diferentes organismos que cumplen la misma función final.

v) Clasificación institucional y por objeto. El objetivo de este esquema, que combina la clasificación institucional con la clasificación por objeto del gasto, es de carácter principalmente administrativo y contable. Procura mostrar qué cantidad de dinero gastará cada organismo y en qué se empleará. Es así como aparecen especificados por cada entidad los gastos en sueldos, gratificaciones, compras de útiles de escritorio, compra de materiales, etc.

Es ésta la clasificación que tradicionalmente se emplea en los presupuestos de los países latinoamericanos. Sirve para comprobar arítmicamente que las operaciones y distribuciones de fondos están bien hechas y, además, muestra la distribución administrativa del gasto y el destino de los mismos por objeto.

En el caso chileno, esta matriz aparece en la parte final del documento presupuestario, indicando en forma resumida la distribución general de los fondos presupuestarios.

vi) Clasificación por programas y por resultados. Como su nombre lo indica, este esquema relaciona las clasificaciones por programas con las de resultados: un sentido muestra los diversos programas que se ejecutarán y en el otro, los resultados concretos que de ellos se esperan. No es posible pensar, sin embargo, en una clasificación sumaria típica para todas las transacciones y programas del gobierno, por lo que este tipo de ordenamiento sólo es posible emplearlo para programas específicos y detallando los subprogramas y las unidades de producto final o de actividad.

vii) Clasificación por objeto y por programa. Este esquema muestra, en un sentido, los diversos programas que impulsa un organismo y en el otro, clasificados por objeto del gasto, los recursos necesarios para cumplirlos. Ejemplos de él son los presupuestos funcionales del Servicio Nacional de Salud. Su utilidad radica en que permite obtener, por una parte, los

CHILE: RESUMEN DEL PRESUPUESTO DE SALUD PUBLICA
 (Miles de pesos)

Item	Programa administración	Programa atención médica	Programa atención materno- infantil	Programa epidemiológico	Programa higiene ambiental	Programa odontología	Total
I. Gastos de personal							
1 Sueldos fijos							149 809
2 Sobresueldos fijos							a) 48 218 b) 4 000 c) 2 034 d) 53 183 e) 161 510
5 Aportes a Caja de Prev.							26 241
Total	44 217	262 288	101 166	4 779	7 878	14 567	434 895
7 a) Reemplazos	548	231	1 231			1 540	3 010
b) Contrata	2 024	5 938	3 371				12 873
8 Desahucios							
9 Personal a jornal		5 736	3 348				9 084
10 Horas extraordinarias		7 500					7 500
11 Viáticos		180		30	30		240
13 Comisiones							
14 Indemnizaciones trasl. empl.	640						640
15 Becas							
16 Bienestar	1 450						1 450
17 Jubilaciones							
18 Pensiones de gracia							
19 Montepíos							
20 Subvenciones religiosas	2 040						2 040
21 Subvenciones a comunid. relig.							
II. Gastos generales							
1 Alimentación	173	55 120	6 572				61 865
3 Farmacia		60 390	13 840	1 778	2 669	7 528	86 205
4 Agua y luz	628	13 796	5 798				20 422
5 Lavandería	7	4 225	542		2	7	4 783
6 Ropería	51	4 563	1 013	36	12	21	5 695
7 Aseo e higiene	50	1 788	390			8	2 236
8 a) Combustible	400	1 200	600	100	200	100	2 600
b) Reparación	400	1 200	600	100	200	100	2 600
9 Publicaciones	300	2 430	948	53	250	269	4 250
10 Transporte y pasajes		1 240		5	10		1 255
11 Materias primas							
12 Franqueo, telég. y teléf.	698						698
13 Coloc. familiar at. maternal			2 880				2 880
14 Enseñ. y educ. sanitaria e investigación científica	50		50	50	50	50	250
15 Remuneración consejeros							
16 Imprevistos	1 000						1 000
III. Construcciones y adquisiciones							
1 Construcciones		400			300		700
2 Edificios menores	400	400					800
3 Adq. muebles y útiles	500	5 000	600	580		10	6 690
4 Adq. instrum. médicos		5 000	250			400	5 650
5 Rep. y conserv. edificios	250	10 000	500				11 750
6 Repar. muebles	200	1 000	100		300	100	1 430
7 Seguros							
8 Arriendos		42					42
IV. Otros gastos							
1 Obligaciones e intereses	100						100
2 Sufragios							
3 Subsidios		40 200	3 600				43 800
4 Alimentación infantil			48 700				48 700
5 Pago cuentas pendientes							
1 Cuota of. sanitaria							
2 Planes salubridad							
3 Aport. estables							
4 Otros							
1 Campañas sanitarias							
2 Auxilios extraordinarios							
Total	56 925	490 467	196 099	7 511	11 631	24 700	787 333

/totales de

totales de cada ítem, y por otra, los costos de cada programa, posibilitando así la fiscalización administrativa y contable y la determinación de los costos de los mismos.

d) Relaciones entre las diversas clasificaciones

Las distintas clasificaciones presupuestarias guardan entre sí estrechas relaciones, sirviendo todas ellas los propósitos de la técnica presupuestaria y las diversas fases del ciclo presupuestario.

El punto de referencia de los funcionarios encargados de preparar el presupuesto es el plan de desarrollo económico a mediano o largo plazo, plan que se expresa en un Presupuesto Económico Nacional que comprende las transacciones de todas las unidades económicas. En dicho presupuesto aparece la cuenta del gobierno general, a la cual conviene agregar los antecedentes relativos a las empresas públicas. La cuenta del sector público se expresa conforme a la clasificación económica determinando los porcentajes de los gastos que se destinarán a inversión, a gastos corrientes y a transferencias, ajustados en función de las demás cuentas del Presupuesto Económico Nacional. Una vez estructurada la clasificación económica del sector público, se pasa a distinguir de entre el gobierno propiamente dicho, las entidades autónomas, las instituciones de seguridad social, las municipalidades, etc. Se preparan así las subcuentas económicas del gobierno que fijan las transacciones intragubernamentales, para lo cual se elaboran los presupuestos respectivos de cada sector.

Confeccionada la clasificación económica, se prepara la funcional, que distribuye los recursos según los propósitos o funciones básicas que se tienen en vista: policía, justicia, fomento agrícola, salud pública, educación, etc.

Distribuidos los fondos por funciones, dentro de cada una de éstas se procede a asignarlos a los distintos programas de acuerdo con la clasificación por programas. Además, se puede descender hasta los planos inferiores de la administración, como serían las oficinas ejecutoras, y establecer los resultados que se quieren lograr ya sea en cuanto a productos finales o a actividades. Para esto se recurre al mismo tiempo a la clasificación institucional, que señala los organismos encargados de ejecutar los programas o partes de ellos. Quizá convenga destacar el

/hecho de

hecho de que al utilizar simultáneamente todas estas clasificaciones se está propendiendo a la coordinación de la administración pública, no ya en términos formales de atribuciones y funciones generales, sino en el detalle de cada operación concreta.

Asignada la responsabilidad de gestión de cada organismo, se entra a fijar, para los efectos de la auditoría presupuestaria, las responsabilidades de los funcionarios. Para este efecto, se emplea la clasificación por objeto del gasto, que señala de cuánto dinero ha de responder un funcionario de acuerdo con el destino que debe darle. La clasificación según la moneda permite fijar su responsabilidad en lo que atañe a moneda nacional o extranjera, y cotejar el uso de ésta, por lo general escasa en los países insuficientemente desarrollados, con los presupuestos de divisas.

Quizá se habrá advertido que al analizar las distintas clasificaciones según sus fines, nos hemos ido desplazando desde el plano superior de programación hacia la formulación presupuestaria, la autoridad financiera, la revisión parlamentaria, la ejecución del presupuesto y, finalmente, la auditoría y fiscalización presupuestarios, proceso que puede apreciarse esquemáticamente en el cuadro 13.

Este cuadro simplificado muestra las relaciones que existen entre las clasificaciones ya expuestas e indica que ellas forman un todo orgánico cuyo fin último es racionalizar el ciclo presupuestario, desde la formulación del presupuesto hasta su fiscalización y auditoría.

Así pues, empleando la clasificación por objeto del gasto se calcula el costo de cada uno de los resultados u objetivos programados. La suma de los servicios personales, materiales y equipos nos da el costo del objetivo, costo que aparece después en el renglón de los resultados correspondientes (en el ejemplo, en reparaciones). La suma de los costos de los resultados permite determinar el costo de los programas. Según el número de programas que cada institución tenga a su cargo, se puede determinar también el costo de cada organismo. Finalmente de la suma de los costos de los programas se llega a determinar el costo de cada función. La clasificación permite también distinguir los programas de inversión de los de funcionamiento, lo que hace posible comparar el costo de funcionamiento con el de las obras permanentes agregadas por el gobierno.

Cuadro 13

CHILE: ESQUEMA DE CLASIFICACIONES COMBINADAS

			Organismo encargado	Número de uni- dades	Costo
<u>Funciones</u>	01.	Promoción de obras de riego	Dirección de Riego		\$ xxx
<u>Programas</u>	01.1	Construcción de embalses	Dirección de Riego		xxx
	01.2	Construcción de canales	Dirección de Riego		xx
	01.3	Saneamiento de aguas	Ministerio de Salud		xxx
	01.4	Control del uso de las aguas	Ministerio de Agricultura		xxx
	01.5	Mantenimiento de obras	Dirección de Riego		xxx
<u>Resultados</u>	01.51	Limpieza de canales (cuadras)	Municipali- dades	xxx	xx
	01.52	Revestimiento (metros cuadrados)		xxx	x
	01.53	Inspecciones (número)		xx	x
	01.54	Reconstrucción de embalses		x	x
	01.55	Reparaciones (número)		xxx	x
<u>Objeto del gasto</u>	a)	Servicios personales		xxx	
	b)	Materiales		xxx	
	c)	Equipos		xxx	
	d)	Otros		xxx	
		Total		xxx	

5. El documento presupuestario

Terminados los estudios y revisiones de los cálculos de entradas y fijados en detalle el monto y la composición de los gastos con arreglo a las necesidades de los programas, se procede a confeccionar el documento presupuestario, en el cual figuran el proyecto de ley de los presupuestos de ingresos y de gastos. En este documento, por lo general voluminoso, aparecen también las principales directivas de la política presupuestaria, a menudo en forma de un mensaje con que el Presidente de la República envía el proyecto a la consideración del Congreso; y se incluyen además cuadros que resumen los ingresos y gastos, destinados a facilitar su estudio por parte de los legisladores.

Conforme a la técnica presupuestaria moderna, el Ejecutivo debe someter al Congreso un conjunto orgánico de informaciones presupuestarias que permitan a los parlamentarios formarse una idea clara del contenido y de las orientaciones de los planes gubernativos. Para ello, el documento debe iniciarse con una exposición detallada de los planes de acción del gobierno en el ejercicio financiero siguiente, señalando propósitos y mostrando los recursos disponibles. En seguida, los ingresos y gastos deben clasificarse en forma adecuada a los fines y necesidades de información tenidos en vista. Para este efecto pueden emplearse diversas clasificaciones, materia que se discutirá más adelante. Es conveniente que dichas clasificaciones sean detalladas y completas. Finalmente, el documento debería incluir, aunque sólo fuera a título de información, los datos de los presupuestos de las instituciones descentralizadas, y terminar con un cuadro general de los ingresos y gastos del sector público que mostrara el verdadero volumen de recursos que absorberá el gobierno en el futuro ejercicio presupuestario.

a) La presentación formal del documento presupuestario en Chile

El documento presupuestario chileno contiene los programas y las principales directivas de la política presupuestaria, los cuadros de resumen de ingresos y gastos, y el detalle de cada una de las cuentas de entradas y de cada uno de los ítem y partidas de gastos.

i) Presentación de programas en el presupuesto chileno. El documento presupuestario chileno se inicia con una exposición de los "Programas del Gobierno contenidos en la Ley de Presupuestos". Esta parte explica, en cerca de 40 páginas impresas, con acopio de antecedentes estadísticos y gráficos, la orientación de la política presupuestaria, la naturaleza y los objetivos de los diferentes programas impulsados por el gobierno, y los presupuestos públicos y su estructura, divididos éstos en un presupuesto de personal y en uno financiero. El presupuesto fiscal se divide, para su comentario y explicación, en presupuesto de gastos y presupuesto de ingresos. Da finalmente ciertos antecedentes relacionados con la "organización y administración" del gobierno, indicando algunos volúmenes de trabajos administrativos globales.

ii) Reproducción del texto de la ley de presupuestos. Completada la exposición de los programas del gobierno y analizados los recursos disponibles, el documento continúa con el texto del proyecto de ley de presupuestos. El texto que aprueba el Congreso, además de contener el detalle de los ítem de gastos y cuentas de ingresos, tiene un corto articulado destinado a establecer la aprobación global de los gastos e ingresos y a fijar ciertas normas de administración presupuestaria.

La aprobación general de los gastos e ingresos se hace incluyendo las clasificaciones institucionales y por moneda y la clasificación administrativa de los ingresos, divididos en moneda nacional y extranjera. Por el artículo 1° se aprueba el Cálculo de Entradas y el Presupuesto de Gastos de la Nación en moneda corriente, según el detalle que se acompaña; y por el artículo 2° se propone la aprobación del Cálculo de Entradas y el Presupuesto de Gastos de la Nación en moneda extranjera reducidas a dólares, con el detalle que también se incluye en el documento.

iii) El presupuesto de entradas ordinarias. Terminado el texto del proyecto de ley de presupuestos, se incluye el "Presupuesto de Entradas Ordinarias", que se inicia con un resumen de las entradas divididas entre bienes nacionales, servicios nacionales, impuestos directos e indirectos, y entradas varias, y se le compara con el año anterior, exponiendo por separado los ingresos en moneda nacional y en moneda extranjera.

/Después de

Después de la presentación sumaria de los ingresos se incluye un cuadro más detallado que muestra los rendimientos de los diversos tipos de entradas subdivididos en sus renglones principales. Aparecen allí los impuestos directos divididos entre impuestos a la renta, impuestos a la propiedad, etc., y se indica la cantidad de dinero estimada como rendimiento. En seguida se inicia el "Detalle de las Entradas Fiscales", en que se enumeran una por una las cuentas y subcuentas de ingreso, cuyo número alcanza aproximadamente a 350. Este número parece exagerado para muchos funcionarios fiscales chilenos y más de una vez han propuesto reducirlo; pero al respecto debe tenerse presente que el número de cuentas y subcuentas es un reflejo de la complejidad del sistema de ingresos: a una gran cantidad de impuestos pequeños corresponde una gran cantidad de cuentas y subcuentas. Reducir el número de cuentas y dejar intacto el de impuestos equivale a ocultar la realidad y no permitiría identificar los impuestos de escaso rendimiento para hacer posible su simplificación y eliminación. Terminado el detalle de las entradas, se inserta el "detalle de las entradas fiscales en moneda extranjera convertidas a dólares", detalle que no es muy largo por cuanto las cuentas que producen ingresos en moneda extranjera son relativamente pequeñas.

iv) Exposición sumaria de los programas y las actividades de cada organismo. Finalizados los cuadros relativos a ingresos, aparecen los detalles de los gastos fiscales, clasificados institucionalmente, por objeto y por moneda. En verdad, más del 90 por ciento del documento presupuestario está destinado a exponer el detalle del presupuesto de gastos. La partida relativa a cada organismo de la administración fiscal se inicia con el enunciado de la legislación presupuestaria que rige a dicho organismo; aquí se incluyen las leyes que dan trato especial a ciertos organismos y las de reajuste de remuneraciones. En seguida aparecen las "Funciones Principales" del organismo descritas en forma sintética y enumeradas a fin de precisarlas claramente. Los datos relativos a las funciones se toman de las leyes orgánicas que rigen a cada organismo. Luego aparecen los "Programas y Actividades" de la entidad. En esta parte se describen las clases de programas que ejecutarán los servicios, los volúmenes de trabajo o de producto final que

/procurarán alcanzar,

procurarán alcanzar, y los volúmenes de recursos humanos, materiales y financieros con que contarán. Los programas que ejecutará cada organismo se enumeran brevemente sin mayor examen. Por su parte, los volúmenes de actividad se definen mediante ciertas actividades o productos finales más representativos a través de cifras correspondientes a cuatro años; las dos primeras corresponden a cifras reales de lo ejecutado en los dos años anteriores; las dos restantes a cifras estimativas, una correspondiente al año en curso y otra al año próximo. Los recursos materiales se definen indicando mobiliario, elementos de trabajo (como máquinas de calcular, de escribir, etc.), locales, laboratorios, talleres, etc. Los recursos humanos aparecen clasificados por especialidades, figurando en primer lugar los directores ejecutivos, en seguida los abogados, médicos, ingenieros y demás profesionales, y por último el personal administrativo y de servicio. También se indican aquí, en la misma forma anterior, cifras para cuatro años. Los recursos financieros aparecen agrupados según una clasificación económica abreviada; figuran en consecuencia los gastos corrientes divididos en gastos de funcionamiento (subdivididos en gastos en remuneraciones y compra de bienes) y gastos de transferencias; y los gastos de capital aparecen divididos en gastos de inversión directa y gastos de inversión indirecta. Completada la descripción de los programas y actividades, se destaca la "Organización y Administración" del organismo; aquí se establece la estructura de cada entidad a través de un organograma detallado y en seguida se expone el volumen de trabajo administrativo que ha de poner en movimiento dicha organización mediante resoluciones, oficios, instrucciones, providencias, órdenes de servicio, etc. En los Apéndices A a E se incluyen algunos ejemplos demostrativos de la presentación de programas y actividades, tal como se hacen en el presupuesto fiscal de Chile desde 1958.

v) Detalle del presupuesto de gastos. Una vez completada la explicación literaria y establecidos los indicadores de la actividad y programas del organismo y sus recursos, comienzan el detalle y la comparación del presupuesto. El primero implica la enumeración, en sentido vertical, de los diversos ítem de la clasificación por objeto empleada en Chile. El primer ítem lleva el N° /01/01/01 "Sueldos Fijos", y bajo él

se copia el escalafón de empleados, dividido por grados, expresando el sueldo unitario y el número de empleados encasillados en cada grado. El total de sueldos presupuestados por grado - que resulta de multiplicar el número de empleados de cada grado por el sueldo unitario respectivo - se coloca en la primera columna horizontal, llamada "Presupuesto para 1958", y que se compara con la vecina llamada "Presupuesto para 1957". Sumadas las cantidades que figuran en la primera, se coloca el total, el cual aparece también a la altura del encabezamiento en la columna tercera, denominada "Totales por ítem 1958". La suma de las cifras que aparecen en esta columna da el total de los gastos autorizados para el organismo por concepto de todos los ítem de gasto.

Al finalizar los presupuestos de cada ministerio, se inserta un cuadro "Resumen de los Gastos", en el que aparecen horizontalmente, los servicios dependientes de cada ministerio y, verticalmente, la clasificación por objeto, indicando al pie del cuadro los totales del año presupuestario próximo y los correspondientes al año actual.

Este mismo esquema se repite en el presupuesto de cada uno de los ministerios, figurando los presupuestos en moneda nacional y extranjera por separado. El documento presupuestario termina con un cuadro "Resumen de los Gastos de la Administración Pública", que da los totales por ministerio y por objeto.

b) Evaluación de los efectos de la política presupuestaria

Por lo general, el documento presupuestario, además de llevar una introducción explicativa descriptiva sobre la orientación de la gestión fiscal, contiene en forma explícita o implícita una evaluación de la política presupuestaria que se propone seguir.

La finalidad de los mensajes del Presidente de la República que acompañan el proyecto de ley de presupuestos al Congreso, consiste en gran parte en presentar una evaluación de la política que se seguirá y en justificarla. En los Estados Unidos, por ejemplo, el presupuesto federal contiene la copia textual del mensaje del presidente al congreso y en cerca de 80 páginas se examina su contenido y se justifican los cambios de orientación. El mensaje se prepara con la colaboración del Consejo de Asesores Económicos de la Presidencia, del Departamento del

Tesoro y de la Oficina del Presupuesto. La concordancia de la política presupuestaria con el resto de las actuaciones del ejecutivo se plantea en el Informe Económico del Presidente, informe que es debatido en el Congreso y por la opinión pública, de manera que se le discute ampliamente. Tanto el mensaje presupuestario como el informe económico están, a su vez, coordinados con el Mensaje sobre el Estado de la Unión, por cuyo intermedio el Presidente da cuenta de su gestión administrativa. Estos tres documentos son, entonces, los que en los Estados Unidos sirven para delinear la política del ejecutivo e integrar sus programas de acción.^{10/}

En Puerto Rico las líneas de la política presupuestaria y su evaluación aparecen en el Mensaje del Presupuesto Modelo, con que el Gobernador del Estado Libre Asociado propone dicho documento a la discusión parlamentaria. Además de este documento, la política presupuestaria se evalúa en el Programa Económico de Seis Años, en el que se comenta el financiamiento de dicho programa y se fija la orientación de los gastos. La programación fiscal se analiza también en el Informe Anual que prepara la Junta de Planificación. Estos documentos contienen en suma la evaluación de la política fiscal y general del gobierno.

En Chile, la evaluación de la política presupuestaria se hace en diversos documentos. En primer lugar, el Mensaje del Presidente al Congreso establece las líneas generales de la política presupuestaria; señalase en él, en términos generales, cuáles son los propósitos del Ejecutivo al confeccionar el presupuesto, y se muestran los objetivos relacionados con la estabilidad económica y con el fomento de la economía. Tomando extractos de dicho mensaje y agregando nuevas informaciones, se hace una evaluación más detallada en la parte relativa a "Programas contenidos en la Ley de Presupuestos" del documento presupuestario aprobado.

Pero la política presupuestaria y financiera se analiza con mayor profundidad en la "Exposición del Estado de la Hacienda Pública", que el Ministro de Hacienda presenta todos los años a la Comisión Mixta de Presupuestos con motivo de iniciarse la discusión del proyecto de ley de presupuestos. Esta exposición abarca no sólo la gestión presupuestaria sino toda la situación económica del país.

^{10/} Véase Sagan, John: "An analysis of Federal Budgets" (EC.Ang.1951).

Otro documento en que se estudian y evalúan la política presupuestaria chilena y el contenido de la ley de presupuestos y sus suplementos, es el Apéndice Técnico del Presupuesto, que anualmente prepara el Departamento de Estudios Financieros del Ministerio de Hacienda. En este informe se examina la orientación de los gastos e ingresos públicos y se miden sus efectos económicos posibles.

Capítulo II

DISCUSION Y APROBACION PARLAMENTARIAS

Corresponde al Congreso Nacional discutir y aprobar en definitiva el presupuesto fiscal. En todos los países se reconoce la conveniencia de que los representantes de la soberanía nacional revisen los programas gubernativos y puedan a su vez enriquecer el proyecto presupuestario aportando iniciativas no consideradas por el Ejecutivo.

Además, la discusión y aprobación del proyecto de ley por el Congreso ponen a prueba el grado de eficiencia y calidad con que el Ejecutivo prepara sus programas y distribuye los recursos estatales.^{11/} Esta etapa del ciclo presupuestario es de evidente utilidad para obligar al Ejecutivo a preparar con seriedad y tecnicismo sus programas y presupuestos y a fundamentar detalladamente cada una de sus decisiones en materia de gasto. Hoy se observa en muchos países honda preocupación por someter a los legisladores un documento presupuestario racionalmente estructurado e ilustrativo de las decisiones básicas del gobierno, con el fin de que aquéllos puedan percatarse del sentido y orientación de cada uno de los gastos que han de autorizar.

No obstante existir clara conveniencia en la participación activa del parlamento en la gestación del presupuesto, se pueden anotar algunas desventajas que surgen la mayoría de las veces de la propia imperfección de los sistemas democráticos. Suele ocurrir que los legisladores no comprenden con claridad las reales necesidades de los servicios públicos y que, no percatándose del sentido de los programas gubernamentales, contribuyen a desarticularlos. Y es muy frecuente que atiendan con preferencia las necesidades de las regiones que representan en el Congreso y procuren obtener el máximo de recursos para obras públicas, mejoras y beneficios particulares, en desmedro de la unidad y armonía del plan general que representa un presupuesto fiscal programático. Asimismo, existen consideraciones de carácter electoral, muy frecuentes en los

^{11/} Véase Smith, Harold: "The Budget as an Instrument of Legislative Control and Executive Management" PAR. Summer, 1944.

países democráticos, que los inducen a comprometer recursos públicos en obras o actividades secundarias. Toda esta maraña de intereses los suele llevar a concesiones recíprocas que destruyen la unidad de los programas públicos.

Existen varios sistemas encaminados a limitar estos excesos. Desde luego, es indispensable que los defensores del presupuesto, destacados por el Ejecutivo, sean verdaderamente conocedores de los problemas presupuestarios y sepan representar oportunamente a los parlamentarios las posibles consecuencias de los cambios que proponen al proyecto. También se han creado sistemas que no permiten modificar por la ley de presupuestos los gastos acordados por leyes generales o especiales de carácter permanente, y que establecen que la ley presupuestaria sólo puede modificar los gastos variables y únicamente por iniciativa exclusiva del Presidente de la República, sistema este último que existe en la mayoría de los países y también en Chile. Las diversas constituciones políticas o las leyes orgánicas de presupuestos han reglamentado las atribuciones del Congreso al discutir el proyecto legal.

El país donde la discusión parlamentaria reviste mayor trascendencia es Inglaterra, ya que el proyecto presupuestario incluye medidas para modificar las tasas de los impuestos, que el Parlamento puede aprobar o rechazar. Esto provoca en los ciudadanos profunda inquietud por saber cuánto más o cuánto menos tendrán que aportar en el año siguiente para solventar los gastos públicos. Las atribuciones del Parlamento en ese país se extienden, entonces, al campo de la política tributaria, pero sólo el Ejecutivo puede tomar la iniciativa de proponer gastos.

En los Estados Unidos, en cambio, el presupuesto no incluye cambios en el sistema tributario. Además, por tradición y a la inversa de la disciplinada costumbre de Inglaterra, el Congreso norteamericano introduce en el proyecto de gastos del Ejecutivo considerables modificaciones. Las atribuciones para modificar las recomendaciones del Presidente con que cuenta el Congreso estadounidense sólo tienen una limitación específica: no se pueden hacer apropiaciones para el ejército que tengan una duración superior a dos años.^{12/} En tanto que las iniciativas en materia de

^{12/} Véase Buck A.E.: "The Development of the Budget Idea in the U.S."

ingresos sólo pueden provenir del Ejecutivo, las referentes a los gastos pueden tener su origen en cualquiera de las dos ramas del Congreso. En la práctica ha pasado a ser tradicional que la Cámara de Representantes asuma la iniciativa en materia de apropiaciones, ejerciendo el Senado la labor de revisión de las iniciativas propuestas por aquélla.^{13/}

1. Atribuciones del Congreso Nacional

Las atribuciones del Congreso Nacional en materia presupuestaria están establecidas, en Chile, en la Constitución Política del Estado, en los reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado, y en acuerdos interpretativos de la Constitución adoptados por el Parlamento. El espíritu de la Constitución Política en estas materias es el tradicional: dar al Congreso atribuciones de carácter fiscalizador. El Congreso Nacional tiene ciertas facultades propias y algunas limitaciones. Las facultades constitucionales sobre la materia son las siguientes:

- a) Imponer contribuciones de cualquier clase, señalando su proporcionalidad o progresión (art. 44 N° 1 y 10 N° 9);
- b) Autorizar la contratación de empréstitos (art. 44 N° 2);
- c) Autorizar la enajenación de bienes del Estado (Art. 44 N° 3);
- d) Aprobar anualmente la Ley de Presupuestos, pudiendo modificar los gastos variables (art. 44 N° 4);
- e) Aceptar, disminuir o rechazar los aumentos de gastos que se le soliciten en materia de empleos o remuneraciones (Art. 45 inc. 3°);
- f) Aprobar o reprobar anualmente la cuenta de inversiones;
- g) Autorizar trasposos y suplementos (art. 45 inc. 2°);
- h) Fijar la remuneración de que gocen los diputados o senadores (art. 4 N° 6) y fijar sin limitaciones los gastos del Congreso Nacional (art. 45 inc. 3);

^{13/} Cabe recordar que en los Estados Unidos, hasta 1912, predominaba el método de la formulación por el Legislativo, sistema que subsiste sólo en el estado de Arkansas. Además, hasta 1921 el Congreso tenía facultad para iniciar y aprobar proyectos de financiamiento y de asignaciones para el Gobierno Federal. Esto demuestra, entonces, que ha sido costumbre muy arraigada en ese país otorgar al Congreso atribuciones amplias.

En cuanto a sus limitaciones, pueden estas resumirse en la siguiente forma:

- a) No puede modificar los gastos fijos durante la discusión de la Ley de Presupuestos (art. 44 N° 4);
- b) No puede rechazar el proyecto de Ley de Presupuestos (art. 44 N° 4);
- c) No puede conceder nuevos gastos sin indicar la fuente de recursos con que han de financiarse (art. 44 inc. final y 41 de la Ley Orgánica de Presupuestos);
- d) No puede derogar leyes de ingresos sin crear al mismo tiempo nuevas fuentes de ingresos que las reemplacen, a menos que las derogaciones rijan a partir del próximo ejercicio financiero (art. 42 Ley Orgánica);
- e) No puede aprobar aumento de la dieta parlamentaria sino para que rija respecto del nuevo parlamento (art. 44 N° 6);
- f) No puede conceder suplementos sino a petición del Presidente de la República (art. 45 inc. 2, y art. 40 Ley Orgánica);
- g) No podrá autorizar trasposos de fondos sino que a petición del Presidente de la República (art. 21 Ley Orgánica);
- h) No puede conceder pensiones sino con el voto de los dos tercios de los miembros presentes de ambas cámaras (art. 44 N° 5);
- i) El Presidente de la República puede vetar uno o más ítem de la Ley de presupuestos y en este caso la parte no vetada regirá como Ley de Presupuestos del año fiscal para que se dictó (art. 44 Ley Orgánica); si el Presidente de la República no veta el proyecto dentro del plazo de 30 días se entiende que lo aprueba (art. 55 Constitución).

Casi todas las disposiciones expuestas han sido objeto de interpretaciones mediante "acuerdos parlamentarios" tendientes a dar flexibilidad a la discusión y un papel más activo al Congreso en la formulación del presupuesto. La tendencia imperante en Chile es dar al Ejecutivo y al Legislativo el carácter de cooperadores en la elaboración del programa presupuestario. En realidad, la experiencia demuestra que es preferible encomendar al primero la preparación del proyecto, lo que no obsta a que los parlamentarios puedan contribuir a canalizar el esfuerzo estatal, dentro del estrecho marco de acción de los gastos variables, hacia finalidades que consideren socialmente útiles.

a) Modificaciones a los proyectos presupuestarios; alcance y límites

De todas las facultades señaladas, se estudiarán aquí sólo las relacionadas directamente con materias presupuestarias, cuya naturaleza difiere según se trate del cálculo de entradas o del presupuesto de gastos.

i) Alcance de las atribuciones parlamentarias en materia de ingresos.

En materia de cálculo de entradas, el Congreso debe limitarse a aprobar el proyecto del Ejecutivo, por cuanto carece de facultades para modificarlo. Sin embargo, en la práctica este principio se ha liberalizado. Así ocurre que el Congreso, a través de su Comisión Mixta, discute en detalle ese cálculo habiéndose establecido un verdadero modus vivendi en virtud del cual el Ejecutivo normalmente hace suyas las recomendaciones que sobre el particular le sugiere el Parlamento. Las alteraciones del cálculo de entradas se acuerdan en el seno de la subcomisión de entradas de la Comisión Mixta.

Dichas modificaciones son frecuentes y casi inevitables. Esto se debe ante todo a las importantes variaciones que sufren las estimaciones del rendimiento de los impuestos entre la fecha de estimación y la de aprobación presupuestaria. Como resultado de la inflación que aqueja al país en los últimos años y, también, de la inestabilidad del mercado internacional del cobre, importante fuente del presupuesto de entradas, cambian radicalmente las condiciones generales en que se basan los cálculos.

ii) Alcance y límites de las atribuciones en materia de gastos. La atribución principal que la Constitución Política del Estado concede al Parlamento en materia de gastos variables, consiste en autorizarlo para modificar estos gastos con la única limitación de que la iniciativa para su aumento es facultad privativa del Presidente de la República.

Existe un acuerdo interpretativo de las atribuciones constitucionales del Congreso, cuyo texto es el siguiente:

"No existiendo ninguna disposición constitucional o legal que limite o restrinja sus facultades en materia de gastos variables, como no sea la de no poder aumentarlos o de agregar ítem nuevos sino a virtud de iniciativa o con aprobación del Presidente de la República (Art. 44 de la Constitución Política y artículo 22 de la Ley Orgánica de Presupuesto), pueden los parlamentarios modificar la glosa de cualquier ítem de variables, siempre que dicha modificación no signifique aumento de la suma en él consultada y no altere, además, la naturaleza del gasto que contempla, pues entonces pasaría a ser nuevo." 14/

En la práctica, aplicando este acuerdo el Congreso modifica en forma más o menos libre los programas gubernamentales de gastos y, en muchos casos, crea y financia programas no patrocinados por el Ejecutivo y, frecuentemente, en desmedro de iniciativas del Presidente de la República.

b) Facultades del Congreso en la confección del presupuesto

Las facultades del Legislativo en la confección del presupuesto son importantes. De acuerdo con la clasificación de gastos que establece la ley, el ítem es una agrupación tan amplia que en el hecho, observando la imposibilidad de aumentar la cantidad total del ítem, se pueden eliminar, crear o aumentar destinaciones para diversos programas, sean o no éstos de iniciativa presidencial.

Se ve, entonces, que mediante el sistema de alterar las destinaciones dentro de los ítem a través de la discusión parlamentaria, la responsabilidad de la conducción de la política financiera y de la programación fiscal la comparten parcialmente el Ejecutivo y el Legislativo. Se puede afirmar, sin embargo, que el Congreso no ha violentado el mecanismo presupuestario, aunque a veces ha impulsado algunos programas de gastos en contra de la política del Ejecutivo.

Ello es posible por cuanto los parlamentarios - según el tenor de las disposiciones más arriba transcritas - pueden modificar la glosa de cualquier "ítem de variables, siempre que dicha modificación no signifique aumento de la suma en él consultada y no altere, además, la naturaleza del gasto que contempla, pues entonces pasaría a ser nuevo". Es evidente que el concepto "naturaleza del gasto" es mudable y relativo, en especial si se considera que, de acuerdo con la clasificación contenida en la Ley Orgánica, se han agrupado dentro de un mismo ítem gastos tan disímiles en su naturaleza como son "personal a contrata", "arriendo de bienes raíces", "adquisiciones", "subvenciones" o "construcciones". De este modo no hay necesidad de crear un nuevo ítem para contratar a un empleado, subvencionar a una institución o construir un inmueble.

El citado acuerdo interpretativo establece además que cuando se formule una indicación de supresión o de rebaja de un ítem de variables con el propósito declarado de solventar otra de aumento de un ítem de igual naturaleza, debe tenerse por abandonada aquélla y, consiguientemente, por restablecido en sí mismo o en su monto primitivo el ítem suprimido o rebajado, si el Ejecutivo rechaza el aumento que se deseaba financiar con dicha supresión o rebaja.^{15/} En el hecho, esta disposición ha transformado al Legislativo en un coprogramador presupuestario. Parece ser, sin embargo, que el espíritu del constituyente era el de dar al parlamentario la facultad de un austero "recortador" del gasto público no suficientemente justificado, pero en ningún caso la de impulsador de gastos nuevos a través del mecanismo de desfinanciar gastos programados por el Ejecutivo, destinando el producto de dichas rebajas al financiamiento de nuevos o mayores gastos.

De tal modo se ha consagrado y aceptado el nuevo papel del Parlamento que se ha llegado inclusive a admitir la existencia de un "íntimo vínculo" entre una rebaja y un aumento, de manera que al rechazar el aumento el Ejecutivo automáticamente recobraría su financiamiento la rebaja aprobada. De ello se colige que la verdadera justificación de la rebaja no fue en ese caso eliminar un gasto injustificado, sino simplemente financiar uno nuevo de iniciativa parlamentaria.

2. Procedimientos de discusión del presupuesto

La discusión y aprobación parlamentarias del presupuesto se cifien a un procedimiento preestablecido en los reglamentos del Congreso y en las prácticas parlamentarias. (La tramitación del proyecto de presupuesto aparece simplificada en el cuadro 14.)

Los distintos pasos que da el proyecto de ley de presupuesto en el Congreso Nacional y la revisión posterior practicada por el Presidente de la República como órgano colegislador, permiten que las diferentes corrientes de opinión, los varios grupos sociales, la gama de intereses económicos, etc., representados en el Congreso Nacional y en el Poder

^{15/} Congreso Nacional, acuerdos interpretativos, Ulim.op.cit.

Cuadro 14.

CHILE: DISCUSION Y APROBACION DEL PRESUPUESTO

Del 10. al 15 de septiembre	Designación de los miembros de la Comisión Mixta de Presupuesto.
Mes de octubre	Constitución de la Comisión Mixta de Presupuestos del Congreso Nacional.
15 al 30 de octubre	Exposición de la Hacienda Pública, leída por el Ministro de Hacienda ante la Comisión Mixta de Presupuesto.
Mes de noviembre	Constitución y funcionamiento de las subcomisiones.
Mes de diciembre	Informe de las subcomisiones y aprobación del proyecto de ley de presupuesto por la Comisión Mixta.
Del 16 al 20 de diciembre	Aprobación del proyecto de ley de presupuesto por ambas ramas del Congreso Nacional. Envío del proyecto de ley aprobado por el Congreso al Presidente de la República.
30 de diciembre	Promulgación de la ley de presupuesto por el Presidente de la República. Veto del Presidente de la República al proyecto de ley de presupuesto aprobado por el Congreso, si procede.
31 de diciembre	Publicación del texto de la ley de presupuestos en el Diario Oficial

/Ejecutivo expresen

Ejecutivo expresen sus puntos de vista e influyan en las decisiones presupuestarias. La discusión del presupuesto se inicia en la Comisión Mixta de Presupuestos, integrada por senadores y diputados y dividida en subcomisiones de trabajo. La comisión entrega sus informes a las salas del Senado y de la Cámara de Diputados.

En el curso de la discusión, los parlamentarios reciben la información y asesoría de representantes del Ejecutivo y de la Dirección del Presupuesto: el Congreso chileno no cuenta con un grupo técnico asesor propio.

a) Examen crítico y aprobación de las propuestas del Ejecutivo

El análisis y la crítica del proyecto de presupuesto se hacen en la Comisión Mixta de Presupuestos y en las deliberaciones de sala del Senado y de la Cámara de Diputados, siguiendo el procedimiento que se reseña a continuación.

i) Papel de la Comisión Mixta de Presupuestos. Una vez recibido por el Congreso Nacional el Proyecto de Ley de Presupuestos, se procede a designar los miembros que formarán la Comisión Mixta de Presupuestos, integrada por senadores y diputados y encargada de informarlo.

La Comisión Mixta se forma con los miembros de la Comisión de Hacienda del Senado y seis senadores y once diputados elegidos especialmente para el efecto, quedando compuesta de 22 parlamentarios, que reflejan la distribución política del Congreso. El procedimiento para la formación de la Comisión Mixta es relativamente sencillo: el presidente de la respectiva cámara propone a la sala la lista de los parlamentarios que, de acuerdo con la distribución política imperante, deben integrar, a su juicio, el organismo. En el Senado la elección se reduce a 5 senadores, porque por tradición su vicepresidente es miembro y presidente al mismo tiempo de la Comisión Mixta. Normalmente, antes del término del período ordinario de sesiones, es decir en la primera quincena de septiembre, la Comisión Mixta se encuentra aprobada por ambas ramas.

Trabajo de la Comisión Mixta. Aun cuando de acuerdo con el reglamento interno de la Cámara, la Comisión Mixta debería informar en un período no superior a 15 días, en la práctica sólo comienza a trabajar efectivamente después del 15 de octubre de cada año, debido a las siguientes razones.

a) El 18 de septiembre termina el período ordinario de sesiones y es necesario esperar la convocatoria a sesiones extraordinarias que le corresponde hacer al Presidente de la República.

b) Por tradición, la Comisión Mixta se constituye hacia el 15 de octubre para oír la exposición que sobre el estado de la hacienda pública hace el Ministro de Hacienda.

c) Aunque el Ejecutivo presenta el proyecto de presupuesto el 31 de agosto, el envío material de los folletos impresos frecuentemente se dilata más de un mes.

Reglamentariamente, esta situación se subsana mediante la solicitud de sucesivas prórrogas que se hacen a la Cámara de Diputados. Cabe destacar que, desde un punto de vista constitucional, la Comisión Mixta debe ajustarse a los plazos que le imponga la Cámara, ante la cual el proyecto se encuentra en primer trámite constitucional. Este hecho explica la necesidad de solicitar las prórrogas sólo a la Cámara de Diputados. Sin embargo, la Comisión Mixta se reúne en el Senado y es atendida por el personal de secretaría de ésta.

En la sesión inaugural de la Comisión Mixta se procede a:

a) Designar presidente y vicepresidente del organismo. El presidente, como ya se ha expresado, es tradicionalmente el vicepresidente del Senado, que a su vez representa a la mayoría; el vicepresidente es un diputado designado generalmente por la mayoría parlamentaria.

b) Proponer y aprobar la integración de las 4 subcomisiones en que se divide el trabajo de la Comisión Mixta. Tres de estas subcomisiones tienen la tarea de analizar el presupuesto de gastos y la otra, informar el cálculo de entradas. Los 22 miembros de la Comisión Mixta se distribuyen entre las 3 subcomisiones de gastos, quedando constituidas, por lo tanto, por siete, siete y ocho respectivamente. La subcomisión del cálculo de entradas está integrada por 4 parlamentarios que, a su vez, son también miembros de las subcomisiones de gastos. Por lo común, esta composición es fruto de acuerdos previos tomados entre las distintas agrupaciones políticas y reflejan la distribución política del Parlamento.

c) Fijar día y hora para la sesión en que se procederá a oír la exposición del ministro del ramo sobre el estado de la hacienda pública.

/d) Fijar

d) Fijar quorum de sesiones. Normalmente la Comisión Mixta debe funcionar con un mínimo de 12 miembros, habiendo por lo menos 2 diputados o dos senadores presentes. En las subcomisiones de 7 miembros se exige un quorum de 4, debiendo asistir por lo menos un diputado y un senador. En la subcomisión de 8 miembros, el quorum es de 5, debiendo asistir un diputado y un senador. La subcomisión del cálculo de entradas, que está compuesta sólo de 4 miembros, puede funcionar con 3.

e) Pedir a la Cámara de Diputados que prorrogue el plazo para informar.

En la sesión convocada para oír al Ministro de Hacienda es frecuente que los parlamentarios den respuesta inmediata a la exposición; en otras ocasiones se acuerda citar para una sesión especial con este objeto, y por último, los parlamentarios suelen reservarse el derecho a dar respuesta al Ministro en las salas de las corporaciones.

Finalmente, en esta oportunidad la Comisión Mixta puede solicitar a personas u organismos representativos antecedentes técnicos sobre la situación financiera del gobierno y del país en general.

Funcionamiento de las subcomisiones. La Comisión Mixta designa subcomisiones de trabajo para que estudien en detalle el presupuesto y evacúen sus respectivos informes. Durante este tiempo, la Comisión Mixta no se reúne, pero puede hacerlo a petición expresa de algún miembro o de alguna subcomisión que desee plantear un asunto de interés para otras subcomisiones. También debe reunirse cada vez que necesite solicitar la prórroga del plazo reglamentario que tiene para informar a la Cámara de Diputados.

El trabajo entre las subcomisiones de gastos se divide de la siguiente manera:

a) Primera subcomisión: Presidencia de la República, Congreso Nacional, Contraloría General, Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa, Ministerio del Trabajo y Ministerio de Minería.

b) Segunda subcomisión: Ministerio de Hacienda, Ministerio de Obras Públicas, Ministerio de Relaciones Exteriores y Ministerio de Economía.

c) Tercera subcomisión: Ministerio de Educación, Ministerio de

/Justicia, Ministerio

Justicia, Ministerio de Salud y Previsión Social y Ministerio de Tierras.^{16/}

Las subcomisiones prácticamente comienzan a trabajar en los últimos días de octubre y primera semana de noviembre, finalizando su labor a fines de noviembre o primeros días de diciembre y quedando redactado el informe de cada una alrededor del 10 de este último mes. O sea, el tiempo que el Parlamento chileno dedica efectivamente a estudiar el Presupuesto fiscal es de 30 días aproximadamente, siendo así que las leyes que rijen sobre la materia, en especial la Constitución Política, prevén 120 días.

Las subcomisiones trabajan con los folletos o separatas del documento presupuestario y con los documentos que suelen presentar los servicios para justificar algunos proyectos.

Cada subcomisión fija sus normas de trabajo y horario de sesiones, que varían de acuerdo al trabajo parlamentario puesto que sus miembros deben asistir tanto a las sesiones de las corporaciones como a las de las comisiones. De esta manera, la labor de las subcomisiones debe armonizarse con el trabajo normal del parlamento. Naturalmente que las sesiones van aumentando en frecuencia y en extensión a medida que transcurre el plazo para informar, llegando a veces a celebrar sesiones continuas durante todo el día, que suelen prolongarse en la noche.

Pronunciamiento definitivo de la Comisión Mixta. Una vez elaborados los informes de las respectivas subcomisiones, esto es alrededor del 10 de diciembre, se reúne la Comisión Mixta con el fin de pronunciarse sobre los mismos. En esta sesión, la Comisión se pronuncia sobre las observaciones contenidas en los informes y toma conocimiento de las indicaciones que presentan por separado diputados y senadores. Sobre la base de este material, elabora un oficio al Ejecutivo incluyendo las recomendaciones aprobadas acerca de las modificaciones que a su juicio cabría introducir en el proyecto en estudio.

La Dirección del Presupuesto recibe este informe y le da respuesta,

^{16/} Para estudiar en detalle la organización ministerial chilena, puede consultarse el "Manual de la Organización del Gobierno de Chile", que cada año prepara el Departamento de Estudios Financieros del Ministerio de Hacienda.

aceptando o rechazando las observaciones o presentando a su vez nuevas indicaciones surgidas en el Ejecutivo. En este oficio final, que demanda un gran esfuerzo de trabajo de parte de la Dirección debido a la brevedad del plazo de tres o cuatro días de que dispone, se ajusta definitivamente el cálculo de entradas al presupuesto de gastos.

Una vez recibido este oficio por el Parlamento, se convoca a la Comisión Mixta con el fin específico de pronunciarse sobre dicho documento, pudiendo en esta ocasión rechazar o aceptar las indicaciones del Ejecutivo. Naturalmente que la posibilidad de rechazo está determinada por el alcance de las atribuciones de que dispone el Parlamento en conformidad a la Constitución, esto es, sólo puede insistir en asuntos que alteren los gastos variables pero que no signifiquen aumentos de la cantidad asignada a cada ítem. En la práctica, generalmente el oficio del Ejecutivo se aprueba sin modificaciones.

ii) Deliberaciones en la sala de las ramas del Congreso. Una vez aprobado este oficio, la Comisión Mixta somete a la consideración de la Cámara de Diputados su informe sobre el proyecto de ley de presupuesto de la Nación, lo que tiene lugar entre el 16 y el 20 de diciembre de cada año.

Como el debate, en conformidad al reglamento de la Cámara de Diputados, cierra después de 60 días contados desde la presentación del proyecto de ley de presupuestos al Congreso, la sala simplemente procede a votar. En esta ocasión - por lo general todo el proceso de aprobación en la sala se verifica en una sola sesión - se vota por partidas, sin perjuicio de votar también las indicaciones formuladas oportunamente. La sala conoce materialmente del proyecto de ley en folletos impresos y corregidos de acuerdo con el informe final de la Comisión Mixta. La sala no puede aprobar ninguna indicación que aumente el nivel presupuestario, pues ello escapa a sus atribuciones. En suma, la sala sólo puede aprobar indicaciones tendientes a modificar algún gasto variable, sin que ello signifique aumento en el presupuesto de gastos, o simplemente a provocar un superávit rebajando un gasto variable.

Una vez votado y aprobado el presupuesto en la Cámara, se comunica el proyecto al Senado por medio de varios oficios que contienen el texto de la ley aprobada y el detalle de cada partida. Allí el proyecto pasa

/directamente a

directamente a la sala, pues el informe de la Comisión Mixta es antecedente común para ambas ramas del Parlamento. A pesar de que en el Senado, al contrario de lo que ocurre en la Cámara de Diputados, el debate no se encuentra cerrado al recibirse el proyecto de presupuesto, en la práctica no se abre discusión alguna. De este modo, la aprobación en la sala del Senado se verifica también en una sola sesión y reviste más o menos las mismas características que en la Cámara. Sin embargo, tiende a mantenerse la costumbre de no provocar discusión alguna en ambas salas del Parlamento. Hace algunos años, en cambio, este proyecto de ley daba lugar a acuciosos y acalorados debates en el seno de sus dos ramas.

Por último, igual que para toda otra ley, el Congreso comunica al Presidente de la República, mediante el oficio de rigor, la aprobación de la ley de presupuesto de la Nación, habiéndose cumplido siempre hasta ahora con la disposición constitucional que obliga al Parlamento a aprobar este proyecto de ley dentro del plazo de cuatro meses contado desde el 1º de septiembre o, en su defecto, desde la fecha de envío del proyecto por el Ejecutivo.

En líneas generales, puede afirmarse que el procedimiento presupuestario en el Parlamento chileno es eficiente, pues no obstante la brevedad del plazo que se le destina - treinta días -, se procede a un análisis minucioso de las propuestas presupuestarias.

b) Asesoría técnica del Congreso

Las subcomisiones son asesoradas en su trabajo por funcionarios de la Dirección del Presupuesto o por el jefe del servicio o repartición que se estudie, o por ambos a la vez, pero no cuentan con personal técnico propio.

En otros países, como en los Estados Unidos e Inglaterra, existen órganos parlamentarios asesores permanentes, formados por técnicos rentados de dedicación exclusiva que se ocupan de los estudios, recopilaciones estadísticas y demás labores que les encomiendan los parlamentarios.

Parecería deseable que los países latinoamericanos, a medida de su progreso en materia de planificación presupuestaria, fueran creando en sus parlamentos órganos asesores de ese tipo.

Capítulo III

EJECUCION Y FISCALIZACION PRESUPUESTARIAS

Terminada la discusión parlamentaria del presupuesto y retornado el proyecto de ley a la Presidencia de la República, se procede a sancionarlo, promulgarlo y publicarlo como ley en el Diario Oficial: en ese momento comienza el período de ejecución del presupuesto.

La ejecución del presupuesto comprende una serie de decisiones y numerosas operaciones financieras. Para llevarla a cabo, el gobierno cuenta con un grupo de funcionarios y una organización especiales. Esta organización, constituida por diversas instituciones que, a través de procedimientos especiales, van realizando las operaciones financieras, se conoce con el nombre de "estructura financiera", y el conjunto de directivas que imparten las autoridades para poner en movimiento el mecanismo procesal se denomina "administración fiscal". O sea, el proceso de ejecución presupuestaria pone en actividad a la administración fiscal la que, actuando sobre la estructura financiera, vela por que se vayan cumpliendo una a una las distintas operaciones que aquel proceso supone.

La administración financiera entraña un conjunto de operaciones en virtud de las cuales los funcionarios fiscales recaudan los impuestos, los custodian y los emplean en actividades determinadas, ajustándose a procedimientos y métodos que aseguran su legalidad y eficiencia.

Los diversos organismos que integran la estructura financiera de Chile pueden clasificarse desde un punto de vista administrativo o funcional. Administrativamente, la estructura financiera está formada por una jerarquía de organismos que, partiendo del Ministro de Hacienda, sigue con la secretaría y administración generales, continúa con los servicios dependientes y termina con las instituciones descentralizadas de carácter autónomo o semifiscal.

1. Organización financiera de Chile

El responsable de la administración financiera y de la política fiscal de Chile es el Ministro de Hacienda, a quien asesora directamente el subsecretario de Hacienda, quien tiene a su cargo la Secretaría y Administración General del ministerio. Le competen al subsecretario

/todos los

todos los asuntos administrativos de carácter interno del ministerio y la coordinación de la labor de los servicios dependientes. Colabora además en la redacción de los proyectos de ley que el ministro somete, junto con el Presidente de la República, a la consideración del Congreso Nacional.

Los servicios dependientes del Ministerio de Hacienda, que forman la columna vertebral de la administración financiera chilena, son los siguientes: Departamento de Estudios Financieros, Oficina del Presupuesto y Finanzas, Dirección General de Impuestos Internos, Superintendencia de Aduanas, Tesorería General de la República, Dirección de Aprovisionamiento del Estado, Casa de Moneda de Chile, Superintendencia de Bancos, Superintendencia de Compañías de Seguro, Sociedades Anónimas y Bolsas de Comercio, y Servicio de Explotación de Puertos. Las funciones de estos organismos se comentarán más adelante.

Los organismos descentralizados de carácter autónomo o semifiscal que se relacionan con el Presidente a través del Ministerio de Hacienda, son: el Banco Central de Chile, el Banco del Estado de Chile, la Caja Autónoma de Amortización de la Deuda Pública, la Comisión de Cambios Internacionales, el Instituto de Seguros del Estado y la Caja Reaseguradora de Chile. Además de los organismos citados, existe una entidad independiente de los poderes públicos: la Contraloría General de la República, que también se relaciona con el Presidente de la República a través del Ministerio de Hacienda.

a) Plano superior de administración financiera y programación

Desde el punto de vista funcional, la estructura financiera aparece dividida en dos planos; uno superior de administración y programación, y otro inferior de ejecución. Forman el plano superior: i) el gabinete del ministro, que es el encargado de tomar las decisiones más importantes en materia de política fiscal y de administración financiera; ii) la secretaría y administración, encargada de los problemas administrativos internos y de coordinar el funcionamiento de los servicios; y iii) el Departamento de Estudios Financieros - órgano de asesoramiento - y la Dirección del Presupuesto y Finanzas - organismo que participa activamente en la preparación del presupuesto y que luego tiene que fiscalizar la ejecución del presupuesto de gastos.

/Al Ministro

Al Ministro de Hacienda le corresponde dirigir la política financiera del Estado. Juntamente con el Presidente de la República y los restantes ministros, participa en el estudio y fijación de la política económica durante las reuniones de Gabinete y del Consejo Económico de Ministros. De esta política económica, le corresponde directamente dirigir la recaudación y administración de las rentas públicas y supervigilar la aplicación de las leyes monetarias, de bancos, de crédito, de acuñación de moneda. También supervigila las sociedades anónimas, bolsas de comercio y compañías de seguro; decide y fiscaliza los pagos de jubilaciones, montepíos y demás pensiones solicitadas al Ministerio a través del Departamento Administrativo de la Secretaría y Administración General; interviene en la política aduanera y en el estudio de los tratados comerciales, y dirige la preparación de la ley anual de presupuestos, pudiendo pedir todos los estudios e informes que precise sobre la situación de la hacienda pública.

La Secretaría y Administración General es un organismo colaborador. Interviene, mediante estudios y propuestas, en asuntos relacionados con la política financiera del Estado; aplica el estatuto administrativo a los servicios dependientes y organismos vinculados con el ministerio; ejecuta las tramitaciones relativas a jubilaciones, desahucios, montepíos, asignaciones familiares, pensiones de gracia, reajustes y sistemas previsionales de los servidores públicos. Lo relacionado con materias aduaneras, retornos, tipos de cambio, impuestos internos, de importación y de exportación, tratados y convenios internacionales, liberaciones aduaneras, asuntos consulares, peritajes y subvenciones, se resuelve a través del Departamento de Comercio Exterior y Rentas. El resto de las materias administrativas queda a cargo del Departamento Administrativo.

El Departamento de Estudios Financieros es un organismo asesor. Le corresponde estudiar y analizar la situación económica general del país y la política financiera. Lleva a cabo estudios acerca de la hacienda pública, las instituciones autónomas y semifiscales a objeto de conocer los efectos económicos de los ingresos y gastos gubernativos y ver modo de aprovechar mejor los recursos financieros del Estado merced a una programación más científica de los gastos públicos. Informa

/periódicamente al

periódicamente al Ministro de Hacienda acerca de la marcha financiera del gobierno; le recomienda los límites máximos a que pueden llegar los gastos ordinarios en el próximo período presupuestario, de acuerdo con los cálculos de la renta nacional; prepara anualmente un Apéndice Técnico del Presupuesto en el que los gastos e ingresos del gobierno aparecen divididos con arreglo al método económico; le somete al ministro el anteproyecto de ley de presupuesto de inversiones del sector autónomo y semifiscal; le presenta anualmente un informe acerca de la situación de la hacienda pública en el año anterior; y colabora con él en la preparación de proyectos y documentos financieros, como la exposición de la hacienda pública que el ministro debe leer ante la Comisión Mixta de Presupuestos del Congreso, etc.

La Dirección del Presupuesto y Finanzas tiene a su cargo efectuar el cálculo de entradas presupuestarias, formar el presupuesto de gastos para el período siguiente, ajustar el presupuesto de egresos, con la aprobación del Presidente de la República, al cálculo de ingresos, imprimir y distribuir la ley de presupuestos, clasificar los gastos y entradas presupuestarias, etc. Cuenta con reparticiones encargadas de la administración del presupuesto, con un cuerpo de oficiales del presupuesto y con la Oficina Central de Racionalización, creada recientemente.

b) Organos de ejecución de la estructura financiera

Desde el punto de vista funcional, la clasificación de los organismos financieros de ejecución comprende los siguientes grupos: los relacionados con la ejecución directa del presupuesto; los responsables de la contabilidad y la auditoría; los de compras y suministros, y los de regulación monetaria y crediticia. Todos estos organismos tienen atribuciones para programar sus propias actividades y llevarlas a cabo. Forman el plano ejecutivo en cuanto les corresponde a ellos realizar las operaciones financieras y efectuar las transacciones que mueven los fondos que absorbe el Estado.

Los organismos directamente relacionados con la ejecución del presupuesto son de dos clases: los que fiscalizan y recaudan los ingresos fiscales y los que fiscalizan los gastos públicos. Los primeros son los servicios de Impuestos Internos, la Superintendencia de Aduanas, el

Departamento de Cobranza Judicial de Impuestos del Consejo de Defensa del Estado, y las tesorerías comunales y provinciales dependientes de la Tesorería General de la República. El servicio de Impuestos Internos tiene a su cargo la aplicación y fiscalización de los impuestos establecidos en las leyes tributarias. Los servicios aduaneros fiscalizan las leyes que establecen derechos, tasas e impuestos aduaneros o que gravan importaciones o exportaciones, e intervienen en el tráfico internacional para recaudar los impuestos y derechos mencionados. El Departamento de Cobranza Judicial de Impuestos del Consejo de Defensa del Estado tiene a su cargo el cobro judicial en primera y segunda instancias y el cobro extrajudicial de los impuestos fiscales y patentes municipales en mora, con sus intereses y sanciones, de las multas y de los créditos fiscales que tengan el carácter de impuestos. Aunque en forma limitada, también colaboran en la tarea de financiamiento del presupuesto, el sistema de la deuda pública ^{17/} y el Banco Central cuando otorga préstamos al Fisco para solucionar sus problemas de caja.

De lo dicho se desprende que en Chile la tarea de fiscalizar y recaudar los ingresos se encuentra descentralizada en varios organismos. La experiencia muestra que entre los organismos mencionados no existe una coordinación adecuada, con lo que se resta eficiencia al sistema de financiamiento estatal. Señalemos de paso que también recaudan ciertos ingresos algunos organismos de otros ministerios; por ejemplo, el Departamento Consular de la Dirección Administrativa del Ministerio de Relaciones Exteriores recauda los derechos consulares que perciben los cónsules en el extranjero.

Los organismos fiscalizadores de la ejecución del presupuesto de gastos son principalmente la Dirección del Presupuesto, a través del cuerpo de oficiales del presupuesto, la Caja de Amortización de la Deuda

^{17/} El Departamento de Deuda Pública y Servicio Exterior de la Tesorería General tiene a su cargo la emisión de bonos y vales provisionales, suscripción de pagarés y colocación de créditos fiscales con garantía fiscal; la atención de sus servicios directamente o por intermedio de la Caja de Amortización de la Deuda Pública, y la recepción y custodia de documentos de garantía que se otorgan al Fisco.

Pública y la Tesorería General de la República. El cuerpo de oficiales del presupuesto tiene la función de visar todo documento que se relacione con el gasto de fondos. La Tesorería General de la República, además de recaudar y custodiar los fondos, es el organismo encargado de distribuirlos según las necesidades de los distintos servicios. Por último, la Caja de Amortización de la Deuda Pública debe servir y amortizar las obligaciones del Estado en materia de deuda interna y externa.

Los organismos encargados de la contabilidad y la auditoría son la Dirección del Presupuesto, la Tesorería General de la República y, fundamentalmente, la Contraloría General de la República. La Dirección del Presupuesto, a través de su cuerpo de oficiales del presupuesto, tiene la obligación legal de llevar el detalle de la inversión del presupuesto de cada servicio público y sus saldos, es decir lleva una contabilidad no centralizada; esta misma contabilidad les sirve para informar a los jefes de los servicios en que actúan acerca de los fondos a su disposición. La Tesorería General registra, naturalmente, sus operaciones de recaudación, custodia y distribución de fondos; sobre la base de esta contabilidad rinde cuenta a la Contraloría General acerca del manejo de fondos que ha hecho. Para rendir sus cuentas, cada tesorería provincial o comunal presenta periódicamente un estado de las entradas que recauda; además, debe dar cuenta de los giros que ha hecho contra la llamada "cuenta única", que lleva en el Banco del Estado para depositar sus fondos. Todos los antecedentes señalados y los documentos en que constan las operaciones financieras, efectuadas por cualquier organismo fiscal, se envían a la Contraloría General.

Por mandato constitucional, la facultad de llevar la contabilidad de la Nación le compete a este organismo, que además fiscaliza el ingreso y la inversión de los fondos del fisco, de las municipalidades y de la beneficencia; y examina y juzga las cuentas que deben rendir las personas que tienen a su cargo fondos o bienes pertenecientes a la administración pública. Ha sido tan grande el celo por dar a la administración pública chilena un sello de honestidad, encomendando a un organismo independiente la contabilidad nacional, que no se reparó en el contrasentido que significa radicar en ese mismo organismo la auditoría de dicha contabilidad.

En materia de compras y suministros, esta función se ha radicado en la Dirección de Aprovisionamiento del Estado, entidad que tiene a su cargo la adquisición, almacenamiento y distribución de todos los materiales y elementos necesarios para la administración pública, cualquiera que sea el origen de los fondos con que se efectúen esas adquisiciones. Existe en Chile una central de compras y suministros públicos, con amplias facultades para proveer al Estado.

Los organismos de regulación monetaria más estrechamente vinculados a los organismos fiscales son la Superintendencia de Bancos, el Banco Central, el Banco del Estado, la Comisión de Cambios Internacionales y la Casa de Moneda de Chile, encargada de la acuñación de monedas y especies valoradas.

También se relaciona con el Ministerio de Hacienda un grupo de instituciones aseguradoras de que forman parte el Instituto de Seguros del Estado y la Caja Reaseguradora de Chile. El primero está encargado de asegurar los riesgos de incendio y otros a que estén expuestos los bienes de los organismos estatales; la segunda tiene por objeto tomar los re-seguros de las compañías que operan en el país.

2. Procedimientos y métodos fiscales

El instrumento material de ejecución del presupuesto de gastos, que se va cumpliendo por decisión de los distintos organismos competentes, es el "giro". Esa ejecución normal, por así decirlo, puede alterarse mediante suplementos o traspasos, operaciones que se examinarán más adelante. También existen métodos especiales para la ejecución del presupuesto de ingresos, aspectos todos que se comentan en los párrafos siguientes.

a) Forma en que se giran los gastos

De acuerdo con el sistema presupuestario vigente en Chile, los gastos deben asentarse detalladamente en la ley de presupuestos, de manera que la suma asignada a cada uno de ellos se invierta sólo en el fin a que hubiera sido destinada, salvo el caso de que éste se modifique por traspaso de cuentas o por concesión de suplementos.

En el presupuesto, según el sistema vigente, deben disponerse en número separado, dentro de cada ítem o letra, las sumas que correspondan a los gastos ordinarios mínimos para el funcionamiento normal de los

/servicios, a

servicios, a los gastos derivados de adquisiciones, obras o trabajos ya iniciados, y a gastos necesarios para impulsar los proyectos de nuevos planes o programas. En esta forma se procura resguardar el funcionamiento normal de los servicios y permitir la terminación de obras y la iniciación de programas nuevos. Para el primero de los objetivos existen los llamados "gastos fijos" y para los dos restantes, los "gastos variables".

La forma cómo se giran los gastos es distinta según se trate de unos u otros. Existen, sin embargo, varios sistemas especiales de giro de gastos en el caso de fondos globales o de fondos no dispuestos en la ley de presupuestos.

i) Giro de los gastos fijos. La clasificación por objeto del gasto usada en Chile establece, como ya se dijo, una serie de gastos fijos, que en su mayoría se refieren a pagos de remuneraciones en sus diversas formas. Los gastos fijos contenidos en los ítem 01/"Sueldos Fijos" y 02/"Sobresueldos Fijos" de cada repartición se giran por orden directa del jefe del servicio. Para este efecto, se usan plantillas que se presentan en tesorería acompañando un formulario especial. Esta plantilla contiene la relación de todos los funcionarios, grados, rentas fijadas en la ley de presupuesto (ítem 01/) y sus sobresueldos respectivos (ítem 02/), como asignación por cargas de familia, derecho al sueldo del grado superior, asignaciones de zona, asignaciones de título, etc. También se agrega el reajuste anual. En la misma plantilla se hacen los descuentos legales, es decir, las impositones de previsión, el impuesto a la renta sobre remuneraciones, retención de préstamos, etc.

La plantilla así presentada se acompaña con un giro a la tesorería ordenando poner a disposición del "habilitado" - funcionario autorizado al efecto y que por lo general es oficial del presupuesto - el monto líquido indicado en aquélla, una vez deducidos los descuentos legales. Este giro debe precisar las imputaciones presupuestarias que corresponden a los diferentes conceptos de pago.

La ley orgánica de presupuestos permite girar directamente en tesorería hasta dos duodécimos del renglón "jornales", en los meses de enero y febrero de cada año, a fin de pagar oportunamente los salarios de los obreros fiscales, medida muy conveniente para aprovechar el verano en trabajos al aire libre.

/Estos gastos

Estos gastos no requieren dictación de decreto supremo previo, como ocurre con los demás contenidos en los otros ítem presupuestarios.

ii) Giro de los gastos variables en general. Cuando se trata de girar, por ejemplo, fondos destinados por ley a "gastos variables" (ítem 04), es necesario que el ministerio respectivo dicte un decreto firmado por el Presidente de la República, si el monto total excede de \$ 50 000, y sólo firmado por el ministro del ramo si es inferior a esa cantidad. Este decreto ordena a la tesorería correspondiente poner a disposición del director o jefe del servicio, o del director de aprovisionamiento en su caso, los fondos para los gastos de funcionamiento de su oficina. Como medio destinado a aminorar el efecto que significaría para la caja fiscal girar el total de lo autorizado en el presupuesto, se ha establecido la práctica de dictar decretos por semestres para todos los gastos que no contengan ítem relacionados con remuneraciones. Estos decretos son visados o refrendados por el Ministro de Hacienda. Una vez despachados por éste, se envían a la Contraloría General de la República, que registra el gasto en los libros de la contabilidad fiscal y "toma razón" del decreto respectivo. Cumplado este trámite, se remiten a la Tesorería General para su cumplimiento. Desgraciadamente, el trámite expuesto toma a veces mucho tiempo y resta rapidez a la administración. Tramitado el decreto, el jefe del servicio está en situación de poder "gastar" los fondos que se le entregaron y lo hace mediante "giros" contra la tesorería respectiva. Este giro va acompañado de los comprobantes de pago (facturas, recibos, etc.) debidamente visados por la autoridad competente y el oficial del presupuesto respectivo, y acreditando el pago de los impuestos correspondientes.

Las compras de bienes por parte del Fisco se efectúan directamente o por medio de propuestas, según el monto. En Chile, como se vió antes, existe una central de compras (la Dirección General de Aprovisionamiento) encargada de adquirir los elementos que los servicios requieren para su desenvolvimiento.

Para hacer sus adquisiciones, las reparticiones colocan fondos a disposición de la Dirección de Aprovisionamiento en la forma vista a propósito del giro de fondos. La Dirección abre una cuenta corriente a

/cada oficina,

cada oficina, en la cual va cargando toda orden o pedido que le haga el respectivo jefe. Los "pedidos de materiales" se hacen en formularios especiales en que se detallan los elementos que se desea adquirir y se indica la imputación (decreto de autorización de fondos, ítem, letra del presupuesto, etc.). La Dirección de Aprovisionamiento, obrando como agente comprador, paga a los proveedores del Fisco con giros contra la tesorería y con los recursos que le han entregado los servicios. La rendición de cuentas a la Contraloría General queda a cargo de la Dirección de Aprovisionamiento.

iii) Giro en algunos casos especiales. Para girar fondos para pasajes y fletes en la Empresa de los Ferrocarriles del Estado se consigna en la tesorería, a la orden de la empresa, el total de los fondos aprobados en el presupuesto y cada servicio emite "órdenes de pasaje o de flete" contra la respectiva cuenta corriente que abren los ferrocarriles.

Los fondos destinados a subvencionar a entidades particulares con fines educacionales, de beneficencia, de protección, de fomento deportivo, cultural etc., se giran como si fueran "gastos fijos", no requiriéndose el trámite del decreto supremo. En este caso, los interesados cobran directamente en tesorería los fondos que les han sido asignados, acreditando previamente su personalidad jurídica.

La tramitación para girar los fondos establecidos en el resto de los ítem del presupuesto es la misma que se indicó al tratar los "gastos variables", salvo en lo referente a jubilaciones o pensiones, las que se pagan como si fueran remuneraciones.

iv) Trámites para el giro de los fondos globales. Como norma general, ningún funcionario puede mantener en su poder fondos fiscales. Sin embargo, en casos especiales la ley autoriza girar "fondos globales" para atender fines perfectamente justificables, como es el caso de los fondos para pago de viáticos que deben anticiparse a los funcionarios que salen en comisión y para "gastos menores" de oficina. Otro caso es el de los fondos globales que se giran para la construcción de obras públicas cuando los trabajos se ejecutan por administración; estos giros se hacen a través de los directores de servicio del Ministerio de Obras Públicas. Estos funcionarios pueden retirar de tesorería, de los fondos puestos a

/su disposición,

su disposición, sumas globales no superiores a dos millones de pesos; estas cantidades, que sólo pueden usarse en trabajos por administración, se depositan en una cuenta especial en el Banco del Estado y sobre ella pueden girar estos funcionarios. El presupuesto de 1958 aumentó los giros globales hasta cinco millones de pesos. Este sistema tiene la ventaja de dotar oportunamente a las obras de recursos para no interrumpir el ritmo de trabajo. Se establece además que antes de pedir un nuevo giro global debe haberse rendido cuenta del anterior, cuando sea para una misma obra.

También se permiten giros globales a los intendentes y gobernadores, quienes pueden girar directamente contra las tesorerías fiscales hasta un monto de dos mil pesos cada vez para atender gastos urgentes derivados de calamidades públicas.

v) Giro de gastos no previstos en la ley de presupuestos. En caso de emergencias, la Constitución Política permite girar fondos no autorizados por la ley hasta por un monto equivalente al 2 por ciento del presupuesto de gastos. También se pueden exceder los gastos fijados en la ley en el caso de los llamados "ítem excedibles", que prevén fondos para devolución de entradas percibidas en exceso (06-01-10-c), cumplimiento de sentencias (ley 3 741-Item 08-07-05-v-11), pago de pensiones y jubilaciones (ítem 06-01-06a y 09-01-06-a).

Todos estos gastos no tienen respaldo presupuestario y representan un sobregiro en la caja fiscal y un déficit probable.

b) Trasposos y suplementos de los gastos

El destino especificado por la ley de presupuesto a cierta suma de dinero sólo puede alterarse mediante un traspaso o un suplemento.

En la legislación vigente en Chile, los trasposos sólo pueden hacerse por ley cuando se trata de transferir fondos de un ítem a otro. Esta regla encuentra una excepción en el caso de los trasposos entre las letras de los ítem correspondientes a "gastos variables del servicio administrativo", pero con la limitación de que sólo puede referirse a un cambio dentro de un mismo capítulo, caso en el cual puede hacerse el traspaso directamente por el Presidente de la República, sin necesidad de aprobación o sanción legislativa.

Para efectuar los trasposos es preciso comprobar en el respectivo servicio que el ítem del cual se van a sustraer fondos está suficientemente provisto. Tratándose de trasposos de un ítem a otro, la petición debe hacerse por intermedio del Ministerio de Hacienda, y tratándose de trasposos entre las letras de un mismo ítem variable, sólo se requiere que el decreto respectivo sea refrendado por él.

En cuanto a los suplementos de gastos - la segunda manera de alterar el monto de un ítem -, el sistema presupuestario chileno establece que sólo el Presidente de la República tiene facultad para proponerlos siempre que a su juicio sea necesario exceder las sumas asignadas en la ley de presupuestos.

Los suplementos, que deben ser autorizados por el Legislativo, pueden revestir dos formas: "ítem aumentados" o "ítem extraordinarios". Se llaman "ítem aumentados" aquellos que reciben un suplemento cuando la cantidad asignada por la ley de presupuestos es insuficiente para las necesidades del respectivo servicio; el régimen presupuestario chileno establece que esta clase de suplementos sólo puede concederse ocho meses después de abierto el año fiscal respectivo. Se consideran "ítem extraordinarios" los que se conceden en casos de conmoción interna, disturbios, agresión exterior, epidemia u otra calamidad pública, o de una necesidad imprevista, y para lo cual no existen fondos en la ley de presupuestos. Para esta clase de suplementos y también para los suplementos de gastos que se concedan mediante trasposos de fondos, no existe la limitación de tiempo antes señalada.

El procedimiento para otorgar los trasposos y suplementos es el siguiente: los ministerios deben presentar al Presidente de la República, por intermedio del Ministerio de Hacienda, una exposición motivada acerca de la insuficiencia del ítem primitivo, y un detalle de los compromisos pendientes y que deben cargarse a dicho ítem. Con los antecedentes reunidos, el Presidente de la República somete al Congreso la petición de suplementos, indicando la fuente de recursos con que éstos han de cubrirse. De acuerdo con el sistema presupuestario vigente, en ningún caso se conceden suplementos que alteren el equilibrio presupuestario, ni se aceptan como fuentes entradas que no sean verdaderas, o que ya aparezcan

en el presupuesto de ingresos, o que hayan servido de base a otro suplemento o a otra ley de gastos, en la parte de que ya se hubiere dispuesto.

Los suplementos y trasposos, por lo general el Ejecutivo los presenta en un solo proyecto de ley, comúnmente después del mes de agosto de cada año, demorando su tramitación hasta octubre o noviembre. De esto resulta que las posibilidades de introducir ajustes en los programas fiscales son mínimas y tardías.

c) Ejecución del presupuesto de entradas. La administración de impuestos

El régimen presupuestario chileno ha puesto especial énfasis en el detalle de la ejecución del presupuesto de gastos, pero no contiene normas acerca de la forma de proceder a la fiscalización y recaudación de los ingresos a fin de realizar el presupuesto de ingresos. Existen, sin embargo, algunas normas aisladas relativas a la forma de administrar los impuestos.

La administración de los impuestos involucra un proceso de programación y ejecución de las tareas de fiscalización tributarias. Del éxito con que se realice esta fiscalización dependerá el volumen de las recaudaciones, así como de éstas dependerá en definitiva la marcha de los programas gubernamentales.

En Chile no existe un sistema orgánico de fiscalización. Esta se realiza atendiendo a aspectos formales y cuantitativos, descuidando los verdaderamente importantes. El mecanismo de fiscalización tiende a hacerse rutinario, tanto porque las autoridades del ramo no han comprendido las modalidades modernas de administración tributaria, cuanto porque no existen criterios centrales para dirigir el trabajo del personal fiscalizador.

La labor de organismos como la Dirección de Impuestos Internos, por ejemplo, se realiza en forma mecánica. En efecto, el ciclo de la administración tributaria se inicia con las declaraciones de los contribuyentes en que éstos dan a conocer los ingresos percibidos, las ventas realizadas, los volúmenes de producción logrados, etc. Recibidas estas declaraciones, los funcionarios del servicio proceden a revisar sus imputaciones y cálculos y a determinar el impuesto que han de cancelar. Este trabajo

/se realiza

se realiza con ayuda de los roles de impuestos que contienen todos los antecedentes relativos a cada contribuyente; sobre la base de estos roles, se despacha una orden o giro de cancelación del impuesto en tesorería en la fecha que la ley fija para el pago de las contribuciones.

Recibidos los antecedentes proporcionados por el contribuyente, el servicio de impuestos internos tiene que verificar la veracidad de las informaciones y ver si los contribuyentes cumplen debidamente sus obligaciones tributarias. Para ello dispone del servicio de inspección, que tiene a su cargo la tarea de revisar los datos contenidos en las declaraciones y procurarse otros antecedentes complementarios. En el caso de las empresas, se revisan su contabilidad, sus inventarios, sus volúmenes de ventas, etc.; en el caso de las personas naturales se examinan los documentos que acreditan las deducciones legales hechas a las rentas brutas declaradas, el movimiento de las cuentas corrientes bancarias; etc. Este proceso de inspección y auditoría se realiza a lo largo de todo el año procurando establecer las "diferencias" entre lo efectivamente pagado por el contribuyente y lo que legalmente debería haber pagado.

De una u otra manera están ligados a esta tarea fiscalizadora los 2 400 funcionarios de la Dirección de Impuestos Internos. Sin embargo, la crisis fiscal chilena, que data de los últimos diez años, ha provocado un desarrollo extraordinario de la legislación tributaria, un continuo proceso de alza de las tasas y un cambio permanente en la estructura de los impuestos, todo lo cual se ha resuelto en una complejidad creciente del sistema tributario que, naturalmente, entorpece la administración de impuestos.

El proceso fiscalizador resulta así lento y engorroso; la variedad de disposiciones aplicables en los mismos casos y las contradicciones legales transforman cada decisión en un reclamo ulterior del interesado y cada reclamo da origen a un complicado proceso que por lo general viene a resolverse en la Corte Suprema. No es de extrañar entonces que el enorme volumen de documentos que han de tramitarse obligue a emplear cada vez más al personal fiscalizador en tareas meramente administrativas, descuidando el frente de fiscalización de los negocios y menoscabando la eficiencia general del sistema de administración tributaria.

/Cerrado el

Cerrado el ciclo, el contribuyente debe cancelar en tesorería el impuesto calculado. No obstante, dada la distribución de las fechas de pago, la percepción de los impuestos no es regular a lo largo del año, produciéndose acumulaciones en ciertos meses y escasez de recaudación en otros. Esto origina problemas para la caja fiscal, pues los déficit acumulados, especialmente en el primer trimestre del año, obligan al gobierno a disminuir la marcha de los programas de trabajos - especialmente de obras públicas - en la época más propicia para su desarrollo, y a conformarse con cancelar sueldos y salarios. Todavía más, en los últimos años el gobierno ha debido recurrir al Banco Central para procurarse el dinero necesario para pagar aun los sueldos y salarios, creando así un factor inflacionario.

Pero no sólo la mala distribución de las fechas de pago ocasiona perturbaciones en la ejecución del presupuesto de ingresos. Más de un 40 por ciento de éstos depende del comercio exterior, sea de las exportaciones de salitre y cobre, sea de las importaciones de materias primas, combustibles, alimentos y bienes de capital. Como los precios internacionales del cobre fluctúan periódicamente en el mercado extranjero, en ciertos períodos suelen producirse disminuciones sustanciales de entradas, mientras en otros se logran ingresos extraordinarios. Como el sistema presupuestario chileno es muy rígido, tanto desde el punto de vista de los gastos como de los ingresos, estos vaivenes financieros provocan serias perturbaciones en la economía fiscal que se traducen en la paralización de ciertos proyectos gubernativos en las épocas de crisis y en la expansión de programas menos urgentes en los períodos de auge.

Otro factor que ha venido perturbando tradicionalmente el proceso de financiamiento del presupuesto de ingresos, es la inelasticidad estructural que ha mostrado el sistema tributario chileno. Esta inelasticidad significa que ante un crecimiento del ingreso nacional, el sistema no es capaz de lograr un aumento equivalente en la recaudación de los impuestos, debiendo en cambio reducir sus programas o recurrir a proyectos de financiamiento extraordinario, la mayoría de las veces mediante el simple arbitrio de alzar las tasas de los impuestos establecidos. La experiencia de los últimos diez años muestra que el Fisco chileno,

/debido a

debido a su incapacidad de financiar los presupuestos de gastos, ha sido una de las principales víctimas de la inflación y, a su vez, uno de los principales instrumentos de propagación de este flagelo.

El recargo periódico de las tasas tributarias ha creado en los contribuyentes una resistencia creciente y los ha inducido a buscar todos los medios posibles para eludir la mayor tributación. Recurren para ello a varios expedientes, como ocultar las utilidades verdaderas, aumentar las deducciones legales que se pueden hacer a las materias imposables; postergar el pago del impuesto y pagar intereses morosos - que son más bajos que la tasa de inflación -, presentar reclamos y crear conflictos tributarios, no cancelar los impuestos en espera de una ley de condonación de los intereses (las cuales han sido frecuentes en los últimos años), etc. No es raro, entonces, que se acumulen miles de millones de pesos en impuestos morosos, que se sustraen a los cálculos de entradas y contribuyen a desfinanciar el presupuesto. Frente a esta realidad, el Ejecutivo ha carecido de sanciones tributarias expeditivas para contener la evasión tributaria.

Por todas estas razones el proceso de ejecución del presupuesto de ingresos resulta dificultoso e irregular. Tal vez, los mayores obstáculos que haya encontrado el sistema presupuestario chileno en los últimos años residan en las características del sistema tributario señaladas, características que conducen inevitablemente a la desarticulación de los programas gubernativos. Con frecuencia el Fisco ha estado en deuda con las instituciones fundamentales del sector público por falta de caja. Así, por ejemplo, no ha podido entregar regularmente sus aportes al Servicio Nacional de Salud, a las cajas de previsión, a la Corporación de la Vivienda, etc.; la postergación que estas entidades han sufrido en la percepción de sus entradas previstas las ha obligado a reducir sus programas y a restringir la calidad y cantidad de sus servicios. Es más, la propia Corporación de Fomento de la Producción ha debido moderar el ritmo de sus planes de electrificación, de petróleo, de azúcar de betarraga, de celulosa, etc., por no contar oportunamente con los aportes fiscales, que por lo general se reducen artificialmente en la ley anual de presupuestos para aumentarlas posteriormente mediante leyes de suplementos.

La crisis chilena se traslada, pues, a todos los planos y órdenes de actividad del Estado, provocando un descenso general de la eficiencia gubernativa.

d) Sistemas de financiamiento extraordinario

Frente a las mencionadas características del sistema tributario se han desarrollado mecanismos de financiamiento fiscal extraordinario, que, en general, tienden a evitar las dificultades que traen consigo las fluctuaciones estacionales en la percepción de los impuestos. Estas fluctuaciones, que se transforman en déficit estacionales de caja fiscal, se atenúan recurriendo a sistemas de financiamiento, como los que se examinarán a continuación y que tienen por finalidad proveer a la caja fiscal de moneda corriente nacional y de moneda extranjera, según los casos.

i) Sistema de préstamos en moneda corriente con cargo a impuestos por percibir. Este mecanismo se estableció en 1942. La ley 7 200 establece, en su artículo 15, que el Presidente de la República puede contratar, con cargo a impuestos por percibir, préstamos con la Caja Autónoma de Amortización de la Deuda Pública. El procedimiento seguido es el siguiente: el Presidente de la República solicita, por decreto, un préstamo por una cantidad determinada a la Caja de Amortización. Cursado el decreto, ésta gira a nombre del Fisco una letra de cambio por el monto del préstamo y que debe aceptar el tesorero general de la República, quien asume personalmente la responsabilidad de su pago. Hecho lo anterior, el tesorero la descuenta en el Banco Central comprometiéndose a pagar un interés de 1 por ciento anual. Estos préstamos del Banco Central se garantizan con impuestos por percibir, debiendo para ello el decreto respectivo indicar el monto de los impuestos que se destinarán a ese efecto. En esta forma el Fisco vuelve a disponer de recursos para su caja, pero a costa de la inflación, puesto que el sistema se traduce en un aumento del medio circulante.

Como la finalidad del sistema es anticipar el pago de los impuestos, el plazo del préstamo se limita a seis meses, pudiendo ampliarse como máximo hasta el 31 de diciembre del mismo año; en caso de que se solicite después del 31 de junio, el plazo termina el 31 de diciembre. La sanción por el no cumplimiento de estas normas consiste en que en el año siguiente

no podrá recurrirse al mismo sistema mientras quede pendiente el pago de cualquiera suma prestada. Cuando el Fisco no cuenta con medios para cancelar estos préstamos por no permitirlo el presupuesto de entradas se recurre a la consolidación de la deuda mediante la dictación de una ley especial con lo cual se posterga indefinidamente el pago del préstamo y el monto de la deuda consolidada se incorpora como ingreso efectivo en el resultado del presupuesto de ingresos. El decreto del Presidente de la República también debe expresar la fecha de pago, y en función de esto el Tesorero General debe integrar semanalmente en la Caja de Amortización o en el Banco Central, en su caso, el producto de los impuestos afectos al servicio del préstamo hasta concurrencia del monto total de éste y de sus intereses.

El préstamo que se puede conceder mediante este sistema tiene varias limitaciones, entre ellas las dos siguientes: a) no puede exceder en ningún caso de un duodécimo del presupuesto anual de la Nación (8.33 por ciento); y b) no puede exceder en un semestre de 66 por ciento del monto total de ese duodécimo (5.5 por ciento del total).

ii) Préstamos en moneda extranjera, respaldados con ingresos en oro o en moneda extranjera. Este sistema, creado en 1954 (artículo 53 de la ley 11575), permite al Presidente de la República contratar con la Caja de Amortización préstamos en moneda extranjera con cargo a los ingresos en oro o en divisas. Tales ingresos comprenden no sólo impuestos sino también rentas de arrendamientos, diferencias de cambios, etc.

El procedimiento es el siguiente: el Presidente de la República dicta un decreto solicitando el préstamo a la Caja de Amortización y fijando los ingresos afectos al servicio de la deuda, las condiciones de pago, el monto del préstamo,^{18/} la fecha de pago y la garantía. La Caja de Amortización gira una letra por el monto solicitado, que el Tesorero General acepta a nombre del Fisco. La letra puede pagarla la misma Caja de Amortización o bien descontarla el Banco Central, un banco comercial

^{18/} El monto está limitado al 20 por ciento de los ingresos fiscales en moneda extranjera previstos en el presupuesto general. La ley 12836, de fecha 12 de diciembre de 1957, aumentó esa proporción a 30 por ciento, hasta el 31 de diciembre de 1958.

del país, o aun un banco del exterior.

El plazo que tiene la Tesorería General para cancelar el préstamo a la Caja de Amortización o al Banco Central, es de seis meses fatales.

iii) Descuentos de pagarés de Tesorería. Mediante este sistema - creado por la ley 4897, de 1930 - el Presidente de la República puede emitir, en moneda nacional o extranjera, pagarés descontables en la Tesorería: el Presidente dicta un decreto de emisión de los pagarés, que se colocan en el mercado, donde puede adquirirlos cualquiera persona natural o jurídica. Las cajas de previsión, las compañías de seguros y el Banco del Estado pueden invertir en la adquisición de estos documentos, los fondos que por mandato legal deben destinar a la compra de valores. Los bancos comerciales que adquieren estos títulos pueden imputarlos al encaje, con las limitaciones establecidas al respecto.

Los pagarés tienen un plazo de 120 días, no pudiendo en ningún caso su fecha de vencimiento ser posterior al 31 de diciembre del año de emisión. Si llegado el pago el Fisco carece de fondos para cubrirlo, se recurre a una ley especial de conversión y consolidación de la deuda a fin de hacerla exigible a un plazo más largo.

iv) Emisión de obligaciones fiscales. Creado en 1943 (ley 7747), este sistema habilita al Presidente de la República para emitir y colocar obligaciones fiscales, hasta por un monto de 400 millones de pesos, destinadas a disminuir el sobregiro de la caja fiscal. Estas obligaciones devengan un interés máximo de 7 por ciento anual, con una amortización no inferior al 1 por ciento.

El decreto presidencial establece las condiciones de la emisión, los bonos pueden tener o carecer de poder liberatorio: los primeros sirven sólo para el pago de impuestos y deben aceptarse por su valor nominal. El servicio de estos bonos debe hacerse por intermedio de la Caja Autónoma de Amortización con cargo a sus propias entradas.

v) Emisión de vales de impuesto. Gracias a este sistema, creado en 1942 (ley 7200), se emiten y colocan vales de impuestos, que pueden adquirir toda persona natural o jurídica con el objeto de hacer provisiones para pagar impuestos y contribuciones en las épocas en que éstos sean exigibles.

/Estos títulos

Estos títulos pueden colocarse directamente por la tesorería o por intermedio de las empresas bancarias, Banco del Estado y Caja de Amortización. Son obligaciones nominativas que devengan un interés anual de 2 por ciento y se reciben a la par por las tesorerías fiscales en pago de cualquier impuesto fiscal o municipal.

vi) Colocación de préstamos, documentos u obligaciones del Estado en bancos nacionales y extranjeros. En virtud del artículo 59 de la ley 11 575, de 1954, los bancos comerciales nacionales o extranjeros y el Banco del Estado pueden adquirir y suscribir bonos de la deuda interna, pagarés descontables, letras emitidas con arreglo al sistema comentado en el párrafo i), préstamos o anticipos al Fisco y cualquiera otra clase de documentos u obligaciones del Estado. Además, el Presidente de la República puede variar las tasas de interés de los documentos a que aquella ley se refiere, de acuerdo con las modalidades de los títulos o préstamos y necesidades del erario.

vii) Anticipo de la fecha de pago de los impuestos. El artículo 14 de la ya citada ley 7200 faculta al Presidente de la República para fijar y modificar la fecha de pago de los diversos impuestos y contribuciones, sean ellos de carácter fiscal o municipal. Esta facultad permite solucionar problemas de caja fiscal mediante el anticipo de la fecha de pago de los impuestos procurando fortalecer la recaudación durante los meses en que ella se debilita.

En conclusión, los distintos sistemas para obtener recursos extraordinarios tienen por objeto facilitar la ejecución del presupuesto de ingresos y gastos públicos.

3. Fiscalización y auditoría de la ejecución del presupuesto

El gobierno necesita fiscalizar las operaciones a que da lugar la ejecución del presupuesto para conocer su alcance y poder introducir oportunamente las enmiendas y los cambios de rumbo que las circunstancias aconsejen. No todos los países, sin embargo, tienen un sistema de fiscalización similar. En Inglaterra, por ejemplo, en virtud de una vieja tradición consuetudinaria, la ejecución del presupuesto queda sujeta a la fiscalización del Tesorero. En Francia, en cambio, existe un organismo especial

/dependiente del

dependiente del Ministro de Hacienda. En los Estados Unidos se aplican normas generales, adaptadas a las autorizaciones concretas otorgadas por el Congreso, que pueden modificarse para un año dado o para un programa dado. En Chile, según se verá más adelante, la situación es diferente.

Si desean contar con un presupuesto programático, al delinear su sistema presupuestario los gobiernos deben establecer normas de fiscalización flexibles que permitan adoptar los programas a las cambiantes contingencias de la vida de los pueblos. Esto no significa desconocer la necesidad de un sistema fiscalizador eficiente y responsable. La rigidez de los sistemas ha hecho que en muchos países el elemento predominante en la ejecución presupuestaria sea, en último término, la excesiva fiscalización contable al extremo de que la política de realización de los presupuestos queda prácticamente subordinada a ella.

Parece imperar la tendencia a robustecer cada día más la contabilidad fiscal, que se convierte así en factor dominante de la ejecución presupuestaria, y con ello todo el proceso tiende a anquilosarse en un juego de rutinas rígidas. Tal vez sea Inglaterra el único país que no sigue este camino. Sin embargo, los países insuficientemente desarrollados, en los cuales el Estado adquiere cada día mayor importancia como factor de fomento del progreso económico, tendrán que buscar en lo futuro el necesario equilibrio entre la fiscalización administrativa y la eficiente utilización de sus recursos.

En la mayoría de los países, el establecimiento del mecanismo fiscalizador ha obedecido al propósito de resguardar la honestidad y legalidad de las operaciones presupuestarias. Pero acaso tenga tanto o mayor valor que ese propósito la necesidad de mejorar la dirección de las transacciones financieras a objeto de canalizar los recursos financieros hacia objetivos que permitan movilizar y combinar los recursos humanos y materiales de que todo gobierno dispone, utilizándolos en la forma más racional posible de acuerdo con los distintos objetivos tenidos en vista. Por lo común, tampoco existen sistemas para fiscalizar la "eficiencia" con que se utilizan los recursos; mucho menos existen sanciones y penalidades para los funcionarios que por manejar mal los instrumentos de acción, transforman su gestión en un intrascendente papeleo burocrático.

En todo caso, la fiscalización de la eficiencia de los organismos - denominada "fiscalización interna" - debe estar a cargo del Poder Ejecutivo. Por el contrario, la fiscalización de la legalidad y honestidad - llamada "fiscalización externa" - queda en manos del Poder Judicial, del Poder Legislativo, de los organismos contralores, y también de la opinión pública.

La contabilidad fiscal tiene por objeto registrar sistemáticamente las transacciones a que da lugar la ejecución del presupuesto; se usa con fines de fiscalización administrativa corriente de las operaciones, y sirve también para medir los resultados de la gestión administrativa. Sobre estas bases, se puede programar el presupuesto futuro y abordar su preparación detallada.

Pero en verdad, la contabilidad fiscal sirve todavía en las fases de ejecución y fiscalización de los programas. La presentación periódica de informaciones acerca de los ingresos recaudados, de los fondos asignados, de las propiedades vendidas, de los arriendos pagados, etc., permite valorar la política seguida hasta el momento y programar las actividades del resto del ejercicio financiero, haciendo los ajustes a los programas anteriores. Los informes que permiten confeccionar el sistema de contabilidad son de primera importancia para los funcionarios ejecutivos de la administración financiera, ya que a través de ellos se van evaluando los resultados obtenidos.

La contabilidad, sin embargo, se ha orientado tradicionalmente hacia las funciones de fiscalización; las cuentas fiscales se han estructurado en función de la necesidad de establecer las responsabilidades de los administradores. No es raro, entonces, que la mayoría de los países sólo empleen las clasificaciones por objeto e instituciones, que son precisamente las destinadas a fines de fiscalización y auditoría. En buena medida, las posibilidades de mejorar la contabilidad fiscal son las que determinan el grado de rapidez con que los países pueden pasar de un sistema de presupuesto tradicional a otro por programas.

La creación de un sistema presupuestario por programas, o de actividad, presupone la existencia de un sistema de contabilidad de costos. Además, como el gobierno moderno desempeña las más variadas actividades, la

contabilidad fiscal se hace compleja. Asimismo, si se tiene presente que para un presupuesto programático se requieren diversos tipos de clasificación de las cuentas de ingresos y gastos, se concluye que la multiplicidad de fines asignados a la contabilidad significa que es necesario desplegar un gran esfuerzo para renovar y ampliar los generalmente anticuados y tradicionales sistemas que existen en la mayoría de los países. El sistema de contabilidad debe, en suma, responder a las necesidades de información de los distintos servicios de la administración pública, en todos sus planos. Esto significa, por otra parte, que inevitablemente habrá cuentas que se dupliquen, mas no debe olvidarse que el gobierno requiere de tantas cuantas sean necesarias para cumplir sus propósitos.

Las características de un sistema de contabilidad fiscal pueden resumirse en los siguientes puntos:

1° Debe organizarse de tal manera que muestre la forma en que se cumplen, o no se cumplen las disposiciones legales sobre gastos e ingresos.

2° Debe ser compatible, en materia de cuentas e ítem, con el sistema presupuestario; en verdad, el presupuesto y la contabilidad debieran ser partes de un mismo sistema de fiscalización fiscal.

3° Las cuentas deben establecerse de manera que permitan determinar la responsabilidad de los funcionarios administrativos en materia de manejo de fondos y custodia de bienes.

4° Las cuentas deben llevarse de manera que permitan una auditoría independiente que se extienda a todos los registros, fondos, créditos y propiedades.

5° Debe permitir conocer los resultados financieros: medición de los ingresos y costos de las actividades, programas y organizaciones.

6° Debe facilitar la administración en todos sus planos mediante informaciones que sirvan para la planificación y dirección, incluyendo informaciones sobre costos.

7° Debe introducir procedimientos efectivos para la auditoría interna y la fiscalización de las operaciones y programas.

8° Las cuentas fiscales deben llevarse de manera que provean la información necesaria para el análisis económico y la planificación de las actividades gubernativas.

/Llenadas estas

Llenadas estas exigencias, el gobierno estaría en situación de cumplir sus funciones en materia de contabilidad y administración. Hasta hace pocos años, sólo se consideraban las finalidades meramente contables; en fecha más reciente se ha robustecido la idea de que la contabilidad fiscal debe servir como instrumento de administración y gerencia, proporcionando antecedentes para el análisis económico y para la planificación. Estos antecedentes permitirían medir y analizar en forma continua los programas gubernativos y la eficiencia con que se ejecutan. Los fines meramente contables de las cuentas fiscales no son incompatibles con los de administración y planeamiento, de suerte que una organización inteligente del sistema contable debe permitir el cumplimiento simultáneo de ambos tipos de finalidades.

a) Atribuciones en el proceso de contabilización de gastos e ingresos

Para cumplir sus propósitos, el sistema de contabilidad fiscal que se implante requiere que se dote a ciertos organismos de atribuciones precisas en materia de registro de las transacciones de los servicios. Es evidente que nada se opone a que cada servicio público lleve su propio registro de las labores que ejecutan los oficiales del presupuesto, una de cuyas obligaciones es "llevar el detalle de la inversión del Presupuesto y sus saldos".

Sin embargo, la contabilidad parcial y aislada que llevan los servicios por su propia cuenta carecería de valor si no se centralizara en ciertos organismos creados al efecto. En Chile, dos son las entidades que desarrollan labores de este tipo: el Ministerio de Hacienda y, principalmente, la Contraloría General de la República.

i) Papel del Ministerio de Hacienda. El Ministerio de Hacienda de Chile centraliza informaciones contables a través de dos organismos fundamentales: la Dirección del Presupuesto y sus oficiales, y la Tesorería General de la República.

Ya se vio que los oficiales del presupuesto reúnen informaciones contables de los organismos en que actúan. Estas informaciones fluyen hacia la oficina central de presupuestos, donde se clasifican con fines determinados. Uno de los propósitos de esta centralización es el de tener una visión general de los compromisos prevenidos en el presupuesto

/de gastos

de gastos que se han cumplido en cierto período, de la forma en que se están llevando a la práctica las instrucciones sobre cuotas de gastos, etc.

En cuanto a la Tesorería General de la República, con las informaciones que reúne prepara estados de ingresos y gastos públicos, situaciones de la caja fiscal, estados de pago de la deuda pública, etc. De todos los registros que lleva, debe rendir cuenta a la Contraloría General de la República.

Quizá los párrafos que preceden basten para advertir que en materia de contabilidad fiscal el Ministerio de Hacienda tiene facultades restringidas.

ii) Atribuciones de la Contraloría General de la República. La reforma constitucional de 1943 estableció que "un organismo autónomo con el nombre de Contraloría General de la República, fiscalizará el ingreso y la inversión de los fondos del Fisco, de las Municipalidades, de la Beneficencia Pública y de los otros servicios que determinen las leyes; examinará y juzgará las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes de esas entidades, llevará la contabilidad general de la Nación y desempeñará las demás funciones que le encomienden las leyes.."

Por su parte, la ley 10 336, de 1952, estableció que "La Contraloría General de la República, independiente de todos los Ministros, autoridades y oficinas del Estado, tendrá por objeto fiscalizar el debido ingreso e inversión de los fondos del Fisco, de las Municipalidades y de la Beneficencia Pública..." y llevar la contabilidad general de la Nación.

El Contralor General, funcionario nombrado por el Presidente de la República con acuerdo del Senado, tiene competencia exclusiva en la investigación, examen, revisión y determinación de todos los créditos en favor o en contra del Fisco; en el examen y juzgamiento de todas las cuentas de los empleados que custodien, administren, recauden o inviertan rentas, fondos o bienes fiscales, municipales y de la beneficencia pública, o de toda persona o entidad que deba rendir sus cuentas a la Contraloría o que estén sometidas a su fiscalización. En 1953 se estableció que el examen y juzgamiento de las cuentas de las instituciones de previsión social se realizaría también por la Contraloría, respetando las normas

/que imparta

que imparta la Superintendencia de Seguridad Social sobre materias técnicas, actuariales, financieras, jurídicas y contables.

El examen de cuentas tiene por objeto verificar si se han cumplido las leyes y disposiciones vigentes, y en especial las referentes a ingresos o a egresos, y establecer la veracidad y fidelidad de las cuentas, la autenticidad de la documentación respectiva y la exactitud de las operaciones aritméticas y de contabilidad.

La legislación obliga a todo funcionario que reciba, custodie o pague fondos a rendir a la Contraloría, al término de cada período que se fije, las cuentas comprobadas de su manejo. Los funcionarios autorizados para girar contra las tesorerías deben rendir mensualmente cuentas de los fondos girados en globo, dentro de los cinco primeros días del mes siguiente al que correspondan los giros. En caso de no presentarse las cuentas dentro del plazo legal, el Contralor puede suspender al funcionario responsable.

Los documentos que constituyen la rendición de cuentas deben agruparse por autorizaciones que se detallan en un estado que contiene datos como: número del decreto y su imputación; objeto de la autorización; monto de la autorización; nómina de los giros hechos en globo; documentos con que se rinde cuenta; y saldo por giros en poder del cuentadante. Una vez recibidos los antecedentes mencionados, procede el examen de las cuentas, que tiene por objeto fiscalizar la percepción de las rentas del Fisco, de las Municipalidades y demás entidades sujetas a fiscalización; y la inversión de los fondos de esas corporaciones, comprobando si se ha dado cumplimiento a las disposiciones legales y reglamentarias que rigen su ingreso y su aplicación o gasto. En el examen de los expedientes de gastos se comprueba principalmente: que la documentación sea auténtica; que las operaciones aritméticas y de contabilidad sean exactas; que se hayan cumplido las leyes sobre timbres y estampillas y otros impuestos; que el gasto se haya imputado correctamente dentro del presupuesto, de modo que corresponda al objeto a que se destinaron los fondos; y que el gasto lo haya autorizado funcionario competente, dentro de los plazos reglamentarios. En cambio, en la documentación de los ingresos debe comprobarse principalmente: si las liquidaciones de impuestos o derechos se ajustan a las leyes que fijan sus montos o formas de aplicación; si se han

/observado los

observado los plazos en que deben producirse los ingresos; si se han cobrado los intereses penales y las multas o se han hecho efectivos los comisos; si los ingresos se han imputado correctamente dentro de las cuentas de rentas y de las de depósitos, etc.

Cuando en el curso del examen de cuentas se advierten reparos o irregularidades que hagan presumir la existencia de hechos dolosos, el examinador debe ponerlos en conocimiento de su jefe, el cual calificará la gravedad del caso y, de estimarlo conveniente, informará al subcontralor, quien puede ordenar que se dé cuenta a la justicia ordinaria. Corresponde al subcontralor el juzgamiento en primera instancia y el finiquito de las cuentas de los empleados a cargo del manejo o custodia de fondos públicos. La resolución definitiva sobre el juicio de cuentas corresponde al contralor.

Como se habrá podido apreciar, las atribuciones de la Contraloría General de la República en el proceso de contabilización de gastos e ingresos son bastante amplias y le dan ingerencia directa en su fiscalización.

b) La contabilidad en el plano ministerial

La contabilidad en el plano ministerial la llevan los oficiales de presupuesto de cada ministerio o, en su defecto, los contadores. Los oficiales del presupuesto tienen a su cargo la contabilidad ministerial en virtud de la ley del presupuesto que los obliga a llevar al día el detalle de la inversión del presupuesto y sus saldos. En la práctica, en los ministerios se lleva una "refrendación" de los gastos que se autorizan por decretos supremos con cargo al presupuesto, pero no se lleva un control de las inversiones efectuadas en uso de esas autorizaciones. Los servicios públicos dependientes de los ministerios llevan su contabilidad propia en libros manejados por los oficiales del presupuesto, de acuerdo con las normas que imparte la Contraloría General, sin perjuicio de las atribuciones de la Dirección del Presupuesto en materia de instrucciones acerca de la forma de cumplir los requisitos de los sistemas puestos en práctica.

c) Contabilidad centralizada

La contabilidad propia de los servicios y ministerios, la contabilidad que prepara la Tesorería General acerca del movimiento de caja y todas las anotaciones referentes a la deuda pública, llegan a la Contraloría General de la República, organismo que lleva, como se ha dicho, la contabilidad "general" de la Nación.

/Dentro de

Dentro de la Contraloría la tarea material de llevar la contabilidad general se ha encomendado al Departamento de Contabilidad, que dispone al efecto, de las siguientes facultades: a) llevar las cuentas generales de la Nación; b) implantar los métodos de contaduría y redactar los formularios, documentos y estados de cuentas que requiera el funcionamiento de las oficinas fiscales; c) examinar las cuentas fiscales sujetas a su estudio; d) presentar el balance y la cuenta anual correspondiente al ejercicio financiero de cada año; e) contabilizar las entradas y los gastos con cargo al presupuesto, a leyes especiales o a otros recursos; f) contabilizar la deuda pública directa e indirecta, interna y externa y registrar los censos; g) dar normas para la comprobación del cumplimiento en las distintas oficinas de los procedimientos de contabilidad ordenados por la Contraloría; h) llevar el registro y efectuar la fiscalización del inventario general de los bienes fiscales; i) registrar en forma detallada todos los bonos y otros documentos de la deuda pública emitidos por el gobierno y recibirlos, una vez pagados, debiendo comprobar su autenticidad y la efectividad de su pago, etc.

Estas facultades se distribuyen para su ejercicio en diferentes subdepartamentos, a saber: i) el Subdepartamento de Contabilidad Central, que lleva los libros de registro de las operaciones de contabilidad general de la nación, y los libros de registro de la contabilidad de los depósitos de terceros; el control de la cuenta única que abre la Tesorería en el Banco del Estado para depositar los fondos fiscales y de las demás cuentas especiales que tenga el fisco en los bancos; contabiliza los gastos fiscales, comprueba la imputación de los impuestos, y lleva la cuenta corriente de cada autorización de gasto; ii) el Subdepartamento de Control de Entradas, que tiene atribuciones de carácter fiscalizador, como el examen y verificación de todas las entradas; y, además, lleva las cuentas corrientes individuales, relativas a la devolución del valor de algunos desahucios; las cuentas de los adquirentes o arrendatarios de terrenos o propiedades fiscales, y las cuentas relativas a los aportes en favor del Fisco de cargo de las municipalidades y otras entidades; y iii) el Subdepartamento de Control de Gastos, que además de sus facultades fiscalizadoras, lleva la cuenta de los deudores del Fisco, y la cuenta corriente de

/los saldos

los saldos adeudados a los contratistas, empleados desahuciados y en general de todos los acreedores del Fisco.

Todos los libros y cuentas de la Contraloría tienen por objeto centralizar la información que el Ejecutivo ha ido acumulando acerca de sus operaciones financieras. En general, se puede afirmar que la centralización de la contabilidad en Chile se verifica a través de la Contraloría. Sin embargo, los poderes de fiscalización en materia de contabilidad han dado a este organismo, en materia de clasificaciones de contabilidad, procedimientos contables, etc., gran ingerencia en el Ejecutivo olvidando que la contabilidad es un instrumento no sólo de fiscalización, sino también de administración, gerencia y programación.

d) Auditoría presupuestaria; pre y postauditoría

El proceso de contabilización de las operaciones presupuestarias no tendría ninguna significación si al mismo tiempo estas informaciones no se usaran para examinar en detalle las actividades del gobierno y verificar la eficiencia, honestidad y legalidad con que se emplean los recursos del estado. Este proceso de examen y revisión se conoce con el nombre de auditoría presupuestaria.

La auditoría presupuestaria se divide en preauditoría y postauditoría. La primera reviste varias formas: puede referirse al examen de los documentos que certifican el pago de obligaciones, a la recepción de los bienes y materiales solicitados, a la corrección de las sumas certificadas, a la aplicación del dinero al fin señalado, etc. En general, la preauditoría es una fiscalización independiente, ejercido desde fuera del organismo que gasta, pero perteneciente muchas veces a la rama ejecutiva.

La preauditoría tiende a reducir la responsabilidad de los servicios y reparticiones. Además, crea una duplicación de esfuerzos, una dilación excesiva en los trámites y resoluciones y da lugar a la ineficiencia en las transacciones financieras del gobierno. En los países latinoamericanos en que se han establecido, estas excesivas fiscalizaciones engendran fricciones entre la Contraloría y los servicios de la rama ejecutiva.^{19/}

^{19/} Véase: "United Nations Mission of Technical Assistance to Bolivia", New York, 1951; y "Report of the United Nations Economic Mission to Chile", New York, 1951.

La postauditoría consiste en el examen de la documentación en cada paso de la ejecución del presupuesto. Es costumbre que ella quede en manos de un organismo independiente de la administración, debiendo informar de los resultados de sus trabajos al Congreso Nacional. La postauditoría abarca también la verificación de la legalidad de las transacciones individuales y la acuciosidad de las cuentas.

La manera de ejecutar la función de auditoría es diferente en cada país, aunque pueden señalarse tres tipos principales de postauditoría:

1° Existe la llamada auditoría tradicional de carácter legal, que se emplea para examinar la documentación y verificar si los ingresos y gastos se han asentado de acuerdo con los requisitos estatuidos. Sirve también para examinar las órdenes de pago dadas por los oficiales administrativos. De acuerdo con este sistema, las transacciones pueden examinarse en forma detallada, una por una, o bien aplicando el método de muestras. En este último caso, se habla de "auditoría de un servicio" en vez de "auditoría de transacciones".

2° La postauditoría puede abarcar, además de su campo tradicional, el examen de las transacciones en relación con las normas administrativas de un servicio. Este sistema es útil para conocer la marcha interna de un servicio, y se recomienda su aplicación por los servicios mismos a través de una repartición especial allegada a la jefatura.

3° La postauditoría puede consistir en la fiscalización de la efectividad de la administración como un todo, verificando su eficiencia desde el punto de vista de los programas. Se recomienda que esta clase de postauditoría la ejerza un organismo asesor del Ejecutivo - tal vez una oficina de organización y métodos - y que se concrete en informes al Ejecutivo y al Legislativo.

La postauditoría, en suma, debería procurar una fiscalización flexible de las operaciones financiera del gobierno y proporcionar al Legislativo material de análisis que refleje la forma cómo se custodian los fondos públicos y los activos fiscales.

e) Presentación del balance presupuestario y cierre de cuentas

Una vez hecha la auditoría del presupuesto se procede a cerrar las cuentas y luego a presentar el balance presupuestario. Esto, sin embargo,

/no ocurre

no ocurre en todos los países; así, por ejemplo, en Inglaterra el cierre de las cuentas y la postauditoría se hacen combinados con el informe anual del Contralor y Auditor General. En muchos países, las cuentas las cierra formalmente el Ministerio de Hacienda, y la postauditoría se hace por separado y se viene a completar uno o dos años después de esta fecha.

En Chile, el cierre de cuentas se hace al 31 de diciembre de cada año. El proceso de postauditoría se completa en los primeros meses del año siguiente. Según el sistema presupuestario chileno, los ingresos percibidos después del 31 de diciembre deben incorporarse en el ejercicio del año siguiente.

Se ha establecido, además, que las sumas no invertidas y que se adeuden, correspondientes a ciertos ítem determinados, y los decretos de pago, justificados por su documentación respectiva, con cargo a los ítem restantes, se contabilicen al cerrarse el ejercicio como "obligaciones por cumplir", y la Tesorería General constituirá en cuenta de depósitos una suma equivalente. La cuenta de depósitos mencionada debe cerrarse al 31 de diciembre del año siguiente, y los valores pendientes en dicha fecha deben pasar a rentas generales de la Nación. También se contabilizan en la cuenta "obligaciones por cumplir" las sumas que, con imputación al ítem "construcciones, obras públicas y auxilios extraordinarios", se encuentren en proceso de inversión y sujetas a rendición de cuentas a la Contraloría General de la República.

Existe un sistema especial de cierre de cuentas llamado "Cuentas de Reserva", que se emplea especialmente en el Ministerio de Obras Públicas y que consiste en la facultad de gastar en el año siguiente los fondos presupuestarios que, pudiendo invertirse, no se hubiesen alcanzado a utilizar, o que simplemente no se hubiesen girado. En esta forma se impide que estos fondos pasen a rentas generales de la Nación. Por este mecanismo, el Ministerio de Obras Públicas queda obligado a emplear los fondos para los mismos fines establecidos en la ley de presupuestos. Sin embargo, si al 31 de diciembre nuevamente quedan fondos sobrantes del mismo origen, existe la posibilidad de utilizarlos en fines diferentes de los proyectados primitivamente. Pero si al término de este nuevo año vuelven a sobrar fondos, éstos pasan a rentas generales.

/Los organismos

Los organismos que llevan la contabilidad y hacen la auditoría presupuestaria presentan sus resultados en dos documentos importantes. El primero se llama "Cuenta de Inversión del Presupuesto Ordinario de la Nación", y en él aparecen los gastos totalizados por partidas, capítulos e ítem y por letra, sean gastos fijos o variables.

El otro documento es el "Balance General del Activo y Pasivo de la Hacienda Pública". El Contralor debe elevar al Presidente de la República y al Congreso Nacional, a más tardar el 30 de abril de cada año, un informe sobre el ejercicio financiero del año anterior y sobre las demás actividades desarrolladas por la Contraloría durante el mismo período. Este informe anual contiene: a) un Balance General del Activo y Pasivo de la Hacienda Pública, al 31 de diciembre anterior; b) un estado de las operaciones efectuadas en el año fiscal anterior; c) un estado en detalle de las rentas percibidas y de los gastos efectuados en el mismo período; d) un estado detallado de los préstamos o empréstitos a favor del Fisco, al cerrar el ejercicio del año anterior; y e) un detalle de la inversión de las leyes y gastos financiados con recursos especiales.

Además de los informes anuales mencionados, la Contraloría debe presentar al Presidente de la República, dentro de los quince primeros días de cada mes, un informe sobre las operaciones fiscales del mes inmediatamente anterior que contenga los balances, estados y demás datos que se señalan a continuación:

1° El estado de las operaciones efectuadas, especificando: i) el monto de los ingresos clasificados con arreglo al presupuesto de entradas; ii) el monto de los gastos ordinarios, clasificados según las partidas y capítulos del presupuesto de gastos; iii) las diferencias entre entradas y gastos en el período; iv) el pago por servicio de la deuda pública, con especificación de intereses y amortización, según las diversas emisiones de bonos; y v) las diferencias que resultan de la confrontación del total de rentas con el total de gastos, tanto en el período como en los meses transcurridos del año.

2° Un estado compendiado de los ítem del presupuesto con la siguiente información: i) monto del presupuesto ordinario; y ii) saldo del presupuesto no invertido.

/3° Un estado

3° Un estado detallado de los ítem del presupuesto, que comprende, para cada ítem: i) cantidad asignada; ii) aumentos o disminuciones por trasposos, suplementos o reducciones; iii) cantidad invertida; y iv) saldo no comprometido disponible; y

4° Leyes que significan un aumento de gastos fuera del presupuesto ordinario.

De todos los documentos anteriores, el sistema presupuestario ha dado mayor importancia a la Cuenta de Inversiones, lo que se explica porque ella debe ser conocida y aprobada por el Congreso Nacional, en uso de las atribuciones exclusivas que al respecto le confiere la Constitución Política del Estado.

SEGUNDA PARTE

LOS PRESUPUESTOS DE LAS INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS Y EL PRESUPUESTO CONSOLIDADO

Los organismos descentralizados chilenos pueden clasificarse en instituciones de seguridad social, empresas públicas, municipalidades, etc. Todos ellos presentan modalidades presupuestarias propias, como se verá oportunamente.

Estas instituciones, como todas las entidades fiscales y semifiscales, deben someter anualmente a la aprobación del Presidente de la República sus presupuestos de entradas y gastos; la planta de su personal y un plan de inversión de los recursos de que dispongan. Deben cumplir esta obligación por lo menos cuarenta y cinco días antes de la fecha en que deben comenzar a regir los presupuestos, los que se entienden tácitamente aprobados si el Presidente de la República no se pronuncia sobre ellos a la fecha en que deben entrar en vigencia. Tanto los presupuestos como las plantas rigen con las modificaciones que hubiese introducido el Presidente de la República.

Según la legislación chilena (ley 7 200, de 1943), el Ejecutivo debe remitir a la Cámara de Diputados copia íntegra de los presupuestos dentro de los treinta días siguientes a su aprobación, expresa o tácita.^{20/}

Además, según el decreto 2 290 de 1948, del Ministerio de Hacienda, los presupuestos de las instituciones semifiscales, de beneficencia pública y empresas fiscales de administración autónoma, la planta de su personal y el plan de inversiones de los recursos de que dispongan deben aprobarse por decreto supremo, suscrito por el ministro del ramo y por el ministro de hacienda, y publicarse en el Diario Oficial.

^{20/} Los vicepresidentes o jefes de servicios que no cumplan las disposiciones antes señaladas cesarán en sus funciones. El Presidente de la República lo declarará así en decreto fundado que dejará a salvo la validez de los actos ejecutados en el entretanto.

Capítulo I

PRESUPUESTOS DE LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL

Se estudiará el sistema presupuestario de esta clase de instituciones en dos servicios: el Servicio Nacional de Salud y el Servicio de Seguro Social.

1. Sistema presupuestario del Servicio Nacional de Salud

El proceso presupuestario en este organismo sigue las mismas etapas de todo presupuesto.

a) Formulación

La estructura administrativa del Servicio Nacional de Salud comprende una Dirección General, que es el organismo máximo, Zonas de Salud, Centros de Salud y, por último, establecimientos o servicios. En el mes de mayo, el Departamento de Finanzas y Presupuestos envía a los diversos servicios circulares solicitando un estado efectivo de las cuentas de ingresos y egresos presupuestarios al 30 de junio, una estimación para el segundo semestre del año y, finalmente, las necesidades de cada establecimiento para su desarrollo en el próximo ejercicio presupuestario, con las justificaciones del caso. Desde el establecimiento hospitalario, los antecedentes se remiten al Centro de Salud, del cual pasan a la Zona y de ésta, a la Dirección General.^{21/}

Una vez reunidos en el Departamento de Finanzas y Presupuestos del Servicio todos los antecedentes del país, se elabora el proyecto de presupuesto de egresos y de entradas propias, que se somete al estudio de la Comisión de Presupuestos, que forman las siguientes personas: el médico coordinador de la Zona, el jefe de atención médica, el jefe del Departamento

^{21/} Según el reglamento "los Jefes de Zonas enviarán al Director General de Salud, de acuerdo con los reglamentos respectivos y antes del 31 de mayo de cada año, ante-proyectos provisorios de presupuestos y modificaciones de la planta de sus respectivas zonas. Estos serán elaborados a base de los estudios preparados por los jefes de los servicios de su dependencia y teniendo en cuenta las acciones de fomento, protección y reparación de la salud programadas por el Consejo Técnico".

"Los Jefes de Zonas integrarán el Consejo Técnico para el estudio de los Presupuestos de sus zonas".

de Finanzas, el jefe del Subdepartamento de Presupuestos, un miembro designado por el Consejo de la institución y el jefe de la zona, quien asiste en carácter de informante y asesorado por el contador general de la Zona. Esta discusión interna del presupuesto toma los meses de julio, agosto y septiembre.

Simultáneamente y en forma independiente del proceso descrito, el Departamento de Finanzas y Presupuestos envía a la Dirección del Presupuesto la solicitud de aporte, calculado sobre la base del aporte fijado en el presupuesto nacional del año anterior y reajustado de acuerdo a las alzas de las remuneraciones.

En la misma forma se calcula el aporte con que concurrirá a su financiamiento el Servicio de Seguro Social, entregándose el cálculo en los primeros días de septiembre, una vez que los actuarios de dicho servicio han terminado las estimaciones correspondientes sobre el próximo ejercicio presupuestario.

b) Discusión y aprobación

Terminada la discusión dentro de la Comisión de Presupuestos, el proyecto aprobado por ésta pasa a la Comisión del Consejo, compuesta por consejeros de la institución, donde permanece los meses de septiembre y octubre.^{22/} Regularmente el proyecto de presupuesto se presenta a la consideración del Consejo de la institución en los primeros días de diciembre.

^{22/} Según el reglamento "el Director General de Salud presentará al Consejo Nacional en la última sesión del mes de octubre de cada año el Proyecto de Presupuesto del Servicio. En él se considerará la subvención o aporte fiscal que indique el Proyecto de Presupuesto de la Nación enviado por el Ejecutivo al H. Congreso Nacional y al cálculo estimativo de los demás recursos del Servicio".

"El Consejo deberá pronunciarse sobre dicho proyecto antes del 31 de diciembre de cada año. En el caso de que el Consejo no se pronuncie sobre el Proyecto en referencia, el Director General pondrá en vigencia el presentado por él, a contar desde el 1 de enero".

"En el caso de que el aporte fiscal sufra alteraciones en la aprobación del Presupuesto de la Nación, el Director General propondrá las modificaciones pertinentes y el Consejo deberá pronunciarse sobre ellas antes del 31 de enero, y si en esta fecha no lo hubiere hecho, el Director General introducirá en el Presupuesto las modificaciones propuestas por él".

El presupuesto aprobado por el Consejo se remite, en forma de decreto, directamente a la Contraloría General de la República, en los primeros días del mes de enero. La Contraloría comúnmente lo despacha con considerable retraso. Sin embargo, de acuerdo a las disposiciones que rigen en esta materia, el Director General tiene facultad para poner en vigencia legalmente el presupuesto aun antes de haberlo cursado la Contraloría General, de manera que la intervención de este último organismo se encuentra bastante limitada.

c) Ejecución y fiscalización

En un servicio cuyas actividades deben extenderse a casi todo el territorio nacional, es imprescindible aplicar un sistema de ejecución descentralizado, sin perder por ello la necesaria fiscalización que debe ejercer en todo momento la jerarquía superior. De este modo, en la actualidad cada Centro de Salud tiene su propio presupuesto, el que se cumple de acuerdo a ciertas normas. De esta manera, estos presupuestos parciales conservan la misma nomenclatura, clasificación y sistema de imputación del presupuesto-resumen.

En la actualidad, el presupuesto de egresos se ejecuta como sigue: cada establecimiento dispone de talonarios de órdenes de pedidos (emitidos en cuadruplicado), que señalan la finalidad del egreso, el nombre del beneficiario, el monto y la autorización del director del establecimiento y del contador del mismo. El original de la orden sirve de comprobación presupuestaria y las copias se entregan una al proveedor, otra se envía a la contabilidad zonal y la última queda en poder de la persona encargada de recibir la mercadería.

El proveedor, una vez en posesión de la orden y del recibo de recepción de la mercadería otorgado por el servicio, emite facturas en triplicado. El original de esta factura permanece en el establecimiento y las dos copias van a la contabilidad zonal, la que por lo general es la única autorizada para pagar. En la documentación de la zona se conserva el duplicado y el original se remite a la Dirección General para los fines de inspección. La Zona, al efectuar el pago, emite un comprobante de egresos, en el que se repite la imputación.

Cada tesorería del servicio, sea zonal o de centro de salud, está

/autorizada para

autorizada para percibir ingresos. Por cada operación se extiende un comprobante que contiene la imputación presupuestaria respectiva. Las tesorerías regionales están autorizadas para financiar sus operaciones con cargo a estos fondos, pero los provenientes de los aportes, que - como se ha expresado - constituyen más del 80 por ciento de los ingresos del servicio, los distribuye únicamente la Dirección General. Por último, cabe hacer notar que el examen de las cuentas lo realiza la Contraloría General a través de sus auditores.

2. Sistema presupuestario del Servicio de Seguro Social

Este servicio es semifiscal y tiene a su cargo el programa de seguro contra los riesgos de enfermedad, invalidez, vejez y muerte de todos los obreros asalariados.

a) Formulación del presupuesto

Las estimaciones presupuestarias del servicio se inician a fines de septiembre y primera mitad del mes de octubre. La primera parte de este período se dedica principalmente a los estudios que verifican los técnicos actuariales en colaboración con el jefe del departamento de contabilidad. Dichos cálculos actuariales son determinantes en la estimación de los ingresos y señalan la probable curva de los salarios y de los beneficios durante el próximo ejercicio presupuestario. A fines del mes de octubre, el actuario del servicio comunica oficialmente al jefe de contabilidad el resultado de sus cálculos y previsiones para el próximo año, señalando las probables curvas de salarios y beneficios. El departamento de contabilidad hace la estimación de los ingresos tomando como base estas curvas. En el mismo período, el departamento de contabilidad elabora un proyecto de presupuesto de ingresos y de egresos. El de egresos se divide en los siguientes acápite principales: 1) gastos administrativos, 2) beneficios, 3) entradas para terceros y 4) presupuesto de inversiones. Un somero análisis del presupuesto de egresos permite saber si el servicio dispone de excedentes suficientes para realizar inversiones.

b) Discusión y aprobación

Después de terminado en el departamento de contabilidad, el proyecto se presenta en los primeros días de noviembre a la consideración de la

Comisión de Presupuesto del Consejo, compuesta por consejeros de la institución y encargada de practicar una revisión completa del presupuesto, radicándose particularmente la discusión en el de inversiones. El proyecto, informado por esta comisión, pasa a la consideración del Consejo, el que debe prestarle su aprobación antes del 15 de noviembre, pues en esa fecha debe ser recibido y aprobado por la Superintendencia de Seguridad Social.

El Superintendente de Seguridad Social puede vetar los acuerdos del Consejo que considere contrarios a la ley y a los intereses de la institución y debe ratificar el presupuesto y el balance.

Las observaciones deben hacerse por escrito dentro del plazo de cinco días, contados desde la aprobación del acta. Para las observaciones que incidan en el presupuesto y el balance, este plazo es de treinta días.

Si el Consejo insiste por los dos tercios de sus miembros en ejercicio, el acuerdo observado debe cumplirse en su forma primitiva.

El presupuesto aprobado, acompañado de un certificado aprobatorio emitido por la Superintendencia, se envía a la Contraloría General, para los fines de su tramitación.

c) Ejecución

Desde el punto de vista administrativo del Servicio, el país se encuentra dividido en 10 zonas, las que disponen de presupuestos locales. Las oficinas locales van ejecutando mensualmente, por duodécimos, el presupuesto de gastos administrativos que se les ha asignado.

En materia de ingresos, cada oficina local dispone de un margen que puede mantener en caja, debiendo remitir inmediatamente a la zona respectiva todo ingreso que lo exceda. A su vez, cada zona puede conservar en caja cierto monto, obligándose a girar a la Central toda suma que lo rebase. Es interesante destacar que cada zona y cada oficina local tiene fijada en el presupuesto de entradas una cuota de ingresos que debe cumplir y en el hecho cumple rigurosamente, registrándose por lo general excedentes de recaudación. Dichas cuotas son el resultado de las estimaciones hechas por el departamento de contabilidad en colaboración con el actuario y normalmente se fijan con un criterio más optimista que restrictivo, con el fin de estimular la recaudación. Mensualmente, cada zona debe remitir a la Central un balance de las operaciones realizadas durante el mes

/anterior. La

anterior. La fiscalización de las cuentas está a cargo de la Contraloría General.

3. Clasificación de los presupuestos de las instituciones de seguridad social

En la mayoría de los países las transacciones del gobierno en materia de seguridad social muestran un volumen creciente, observándose en general un desarrollo de la previsión social en manos del Estado. Este desarrollo se manifiesta en diversos sentidos, siendo los de mayor significación, desde el punto de vista que nos interesa, los relativos al aumento del número de instituciones de previsión y al volumen y variedad de las actividades que desempeñan. Este hecho ha planteado la necesidad de buscar criterios centrales y estables para clasificar las operaciones de los organismos de seguridad social. En Chile no existe actualmente un sistema común de clasificación de las cuentas de estas entidades, lo que ha generado un complejo y variado sistema de clasificaciones adaptadas a cada institución.

Con el objeto de uniformar criterios, el Instituto de Economía de la Universidad de Chile elaboró un sistema de cuentas presupuestarias aplicable, con ligeras adaptaciones, al sistema previsional chileno. Este esquema de cuentas parte de la división entre gastos corrientes y de capital.^{23/}

^{23/} Véase: "Metodología de Clasificación de las Cuentas del Sector Público", Instituto de Economía de la Universidad de Chile, Revista de Finanzas Públicas, números 2 y 3, Santiago, 1957.

Capítulo II

PRESUPUESTOS DE LAS EMPRESAS PUBLICAS

Las empresas públicas, sean de fomento del desarrollo económico (como la Corporación de Fomento) o comerciales, tienen modalidades presupuestarias propias.

Es conveniente destacar estos presupuestos porque en general la literatura especializada en idioma inglés no se refiere a este tipo de empresas, muy comunes en los países insuficientemente desarrollados como instrumentos de fomento del desarrollo por vía estatal.

En el presente estudio se han tomado dos entidades típicas de la estructura institucional chilena: la Corporación de Fomento de la Producción, y la Empresa de los Ferrocarriles del Estado.

1. El proceso presupuestario en la Corporación de Fomento de la Producción

El ciclo presupuestario, que se inicia con la formulación del presupuesto, se desenvuelve en la forma que se explica a continuación.

a) Formulación

A comienzos del mes de junio del año anterior al del presupuesto, el departamento de finanzas envía circulares a los departamentos de la Corporación solicitando estimaciones acerca de sus posibles necesidades, tanto en moneda corriente como en dólares, para el próximo ejercicio. Las solicitudes de los departamentos deben presentarse divididas en necesidades actuales y en nuevos programas a desarrollar.

A fines del mes de junio, toda esta información se centraliza en el departamento de finanzas, que la utiliza para formular un primer proyecto estimativo de presupuesto de egresos. Este documento se somete a una primera discusión interna, en que participan el vicepresidente, el gerente general, el gerente administrativo y los jefes de departamentos. En esta oportunidad se analiza exclusivamente la naturaleza de los proyectos presentados y no su posible financiamiento.

En el curso del mes de junio se termina un primer cálculo de los ingresos propios, excluyendo los provenientes de la venta de valores y bienes. Como las entradas propias, de acuerdo a la política de la

/Corporación, deben

Corporación, deben bastar para satisfacer los gastos administrativos, con el cálculo estimativo de estos recursos se está en condiciones de elaborar el presupuesto estimativo de los egresos administrativos, fijándose el posible porcentaje de reajuste de las remuneraciones que la Corporación estará en condiciones de otorgar en el siguiente ejercicio.

b) Discusión y aprobación

En los primeros días de julio se elaboran los primeros cálculos del aporte fiscal, de acuerdo al programa de inversiones aprobado en principio por la Corporación. Después la discusión de este aporte se amplía hacia la esfera gubernamental, interviniendo principalmente la Dirección del Presupuesto y el Ministro de Hacienda, quienes dan a conocer a la Corporación la política general que sostendrá el gobierno en materia presupuestaria. Este período de discusión termina a mediados del mes de agosto, fecha en la cual la Dirección del Presupuesto comunica a la Corporación el monto del aporte fiscal que se consignará en el proyecto de presupuesto de la nación.

Sólo entonces pasa la Corporación a estudiar un presupuesto más o menos definitivo, interviniendo en la discusión las mismas autoridades que participaron en la discusión preliminar antes referida. Generalmente este examen demora todo el mes de septiembre y los primeros días de octubre, y a su término el Departamento de Finanzas debe elaborar el presupuesto de la corporación.

Cuando la Comisión Mixta del Presupuesto del Congreso Nacional ha aprobado el aporte, se introducen en el presupuesto las modificaciones del caso y así se somete a conocimiento del Consejo de la Corporación, lo que ocurre generalmente en la primera quincena del mes de diciembre: desde este momento la Corporación cuenta con un presupuesto legalmente en vigencia. En efecto y como se verá al estudiar el aspecto legal, desde 1955 la Corporación dispone de la más amplia autonomía presupuestaria, de manera que su presupuesto no requiere la sanción del gobierno y, por lo tanto, tampoco necesita decreto supremo.

Toda modificación del presupuesto, ya provenga de traspasos o de posibles modificaciones introducidas por el Congreso Nacional con posterioridad a la discusión en la Comisión Mixta, o de otras causas, se lleva a efecto mediante simples acuerdos de Consejo.

/c) Ejecución

c) Ejecución y fiscalización

En la organización administrativa de la Corporación existen comisiones informantes, compuestas por consejeros de la institución, que examinan y deciden sobre todas las actividades que ella realiza o pretende realizar en cada campo de actividad. Estas comisiones reciben de cada departamento los programas de inversiones que pretenden ejecutar con los fondos señalados en el presupuesto. A medida que cada comisión aprueba los programas, los va sometiendo al Consejo. Los acuerdos que al respecto adopte éste se transcriben al departamento de finanzas, el que debe mantener al día los saldos comprometidos y por comprometer en cada ítem. Sólo una vez realizada esta operación, el departamento respectivo se encuentra en condiciones de girar sobre los fondos autorizados.

Cada departamento confecciona sus comprobantes de egresos, los que autoriza el de finanzas, después de verificar las disponibilidades de caja, el estado de la cuenta y la corrección de la imputación. Una vez despachado el comprobante por ese departamento, se envía a la caja, a la que corresponde extender el cheque respectivo.

En materia de ingresos, se procede en forma más o menos similar, con la diferencia de que el único responsable de la ejecución del comprobante de ingresos es el departamento de contabilidad, ya se trate de un comprobante de ingresos propios o de ingresos por concepto de aporte fiscal.

2. El proceso presupuestario en la Empresa de los Ferrocarriles del Estado

La empresa de los ferrocarriles financia sus gastos ordinarios y extraordinarios con sus propias entradas y administra e invierte como peculio propio los superávits que puedan producir sus balances anuales. Su presupuesto es independiente del presupuesto general de la nación. Se consideran gastos ordinarios los que exijan la administración y explotación del servicio y la renovación y conservación del material, instalaciones y existencias.

Si las previsiones presupuestarias para un año conducen a la conclusión de que el normal desenvolvimiento del ejercicio hace imprescindible un auxilio fiscal, el Director General debe hacerlo presente al gobierno antes del 1 de agosto del año actual, acompañando todos los antecedentes que

/justifiquen tal

justifiquen tal auxilio y permitan al Jefe del Estado fijar la cantidad que sea necesario incluir para tal efecto en el proyecto de presupuesto nacional.

a) Formulación

En junio de cada año, la empresa realiza, a través del departamento de finanzas y contabilidad, un cálculo preliminar de sus posibles ingresos y egresos para el próximo ejercicio presupuestario. Para ello en esa fecha envía a los diferentes jefes de departamentos circulares solicitándoles el monto probable de los fondos que requieran para el próximo año y fijándoles al mismo tiempo un plazo prudencial para la entrega de tales antecedentes. En esa misma fecha se hace una estimación del monto probable a que alcanzarán los ingresos propios de la empresa, sobre la base de las tarifas vigentes. Este estudio lo realiza el departamento de finanzas, en colaboración con la sección tarifas, dependiente de él.

Una vez en posesión de todos estos antecedentes, en el curso del mes de julio se efectúa una discusión interna, destinada a encuadrar, dentro de lo posible, el presupuesto de gastos con el de ingresos, tomando en consideración las líneas generales de la política económica que impulsa el gobierno. Estas discusiones son presididas por el Director General de la empresa y cuentan con la asistencia de todos los jefes de departamento.

Antes del 1° de agosto, se envía al gobierno un oficio señalando el monto del aporte que será necesario prever en la ley de presupuesto, con el fin de financiar el próximo ejercicio. A esta solicitud se acompaña un memorandum justificativo del monto solicitado.

b) Discusión y aprobación

En el mes de octubre, es decir, una vez conocido aproximadamente el monto del aporte fiscal, se inician discusiones internas, entre las mismas autoridades que concurrieron a la discusión preliminar, destinadas a formular el presupuesto definitivo. Este período se prolonga normalmente hasta mediados del mes de noviembre. Aprobado por el Director, ^{24/} la

^{24/} Según la ley corresponde al Director de la empresa formar el presupuesto anual de entradas y gastos y fijar las tarifas e itinerarios. Los presupuestos, las modificaciones de tarifas, ya sean alzas o rebajas generales o parciales, deberán aprobarse por el Presidente de la República. Se exceptúan de esta disposición los cambios de clasificación, de los cuales deberá dar cuenta al Presidente de la República.

empresa debe elevarlo a la consideración del Presidente de la República, antes del 15 de noviembre de cada año.^{25/}

Esta entrega se hace al gobierno a través de la subsecretaría de transportes. Sin embargo, normalmente no se da curso al decreto supremo respectivo mientras no se disponga de los antecedentes sobre reajustes de remuneraciones y su posible financiamiento. Por consiguiente, la fecha de tramitación del decreto supremo es variable, pues depende fundamentalmente de la época en que se aprueben la ley especial que fija el porcentaje de reajuste de remuneraciones y la ley en virtud de la cual se otorgan a la empresa los recursos para satisfacer las necesidades derivadas de este mayor gasto.

Por las razones apuntadas, mientras no se dicte el decreto supremo que contiene el presupuesto la empresa se ve obligada a trabajar con uno provisional.

c) Ejecución y fiscalización

En lo que respecta a los egresos, el procedimiento es el siguiente: se extienden decretos de pago por cada ítem, autorizados por el Director General o por el jefe de departamento que para estos efectos lo reemplace. Sólo una vez cursado este decreto, la tesorería está facultada para atender pagos con cargo a ese ítem, los que autoriza de acuerdo con las disponibilidades de caja y la prelación de los gastos. Cada departamento envía a la tesorería las obligaciones de pago con su documentación respectiva,

^{25/} Al respecto dispone la ley que "Antes del 15 de noviembre de cada año, el Director General elevará al Presidente de la República el Presupuesto de Entradas y Gastos de la Empresa para el año siguiente, a fin de que lo apruebe o formule observaciones, dentro del plazo de treinta días desde su recepción".

"Si hubiere observaciones, el Director General se pronunciará dentro de 10 días, entendiéndose, en caso de no producirse acuerdo antes del 15 de diciembre, que el Presupuesto regirá en la forma observada por el Presidente de la República".

"La Empresa de los Ferrocarriles del Estado deberá efectuar sus gastos con arreglo a su Presupuesto, y no podrá excederse en los ítem respectivos salvo si se tratare de gastos impostergables autorizados por el Director General y requeridos por el Servicio, los cuales deberá someter al Presidente de la República, señalando los recursos con que deban cubrirse".

/que contiene,

que contiene, entre otros detalles, el nombre del beneficiario, el objeto del pago, la imputación presupuestaria y contable, el total de la obligación registrada, las retenciones que pueden afectarle y el saldo líquido a pagar.

Los ingresos se verifican con resúmenes que confecciona cada una de las 600 estaciones, las cuales los envían diariamente a la sección control de entradas, dependiente del departamento de finanzas y contabilidad. Sin perjuicio de la revisión que posteriormente se hace, con los resúmenes recibidos se prepara diariamente un resumen general contabilizado con todos los ingresos.

En el departamento de finanzas se lleva, además, un registro comparativo de las entradas percibidas con el pronóstico presupuestario. Este registro se lleva diariamente con el fin de disponer en todo momento de las informaciones requeridas por las autoridades, tanto de la empresa como del gobierno.

3. Clasificación de las cuentas presupuestarias

No existe en Chile una pauta única uniforme de clasificación de las cuentas de las empresas estatales. Con el mismo criterio con que elaboró un esquema racional de cuentas para las entidades de seguridad social, el Instituto de Economía de la Universidad de Chile construyó un sistema modelo aplicable a cualquiera empresa del Estado, basándose para ello en patrones de cuentas confeccionados por Naciones Unidas.

Capítulo III

PRESUPUESTOS DE LAS MUNICIPALIDADES

De acuerdo con la organización jurídica de Chile, la administración comunal corresponde a las municipalidades. Sus funciones son, entre otras, las de cuidar de la policía de salubridad, comodidad, ornato y recreo, etc.

1. El ciclo presupuestario en las municipalidades

Existe en estos organismos de administración comunal un sistema presupuestario reglamentado. Establecen normas para la administración presupuestaria municipal la ley orgánica de municipalidades ^{26/} y algunos decretos reglamentarios.^{27/}

a) Formulación

El proyecto de presupuesto de cada municipalidad lo prepara el tesorero municipal, a quien compete la administración de las rentas municipales y su contabilidad.

El tesorero entrega el proyecto terminado al alcalde.

b) Discusión y aprobación

El alcalde debe presentar el proyecto de presupuesto a la municipalidad antes del 15 de octubre. Si no cumple esta obligación, el secretario municipal deberá certificar el hecho para los efectos de hacer regir para el año siguiente, a partir del 1° de enero, el mismo presupuesto del anterior.

Inmediatamente después de presentado el proyecto de presupuesto por el alcalde, el secretario de la municipalidad remite copia autorizada a los regidores.

Presentado oportunamente el proyecto, la municipalidad tiene plazo para discutirlo y aprobarlo hasta el 1° de noviembre. Si en esa fecha no hubiere sido aprobado, el secretario municipal deberá certificarlo así y enviar a la asamblea provincial, sin más trámites y antes del 5 de noviembre, el proyecto alcaldicio.

^{26/} Véase: Ley de Organización y Atribuciones de las Municipalidades, art. 79.

^{27/} Reglamento sobre Presupuestos Municipales, decreto N° 4 708, de 1953.

La asamblea provincial debe pronunciarse sobre la legalidad del presupuesto antes del 15 de diciembre, plazo dentro del cual debe hacerle las modificaciones que estime conveniente para la correcta aplicación de las leyes vigentes; no puede, en consecuencia, la asamblea provincial hacer otras modificaciones que las estrictamente necesarias para que se reparen las infracciones legales que pueda contener el proyecto aprobado por la municipalidad o por el alcalde, según los casos.

Si la asamblea provincial no devuelve el presupuesto antes del 20 de diciembre, entra en vigencia el aprobado por la municipalidad o por el alcalde.

c) Ejecución y fiscalización

Una vez aprobados los presupuestos, sólo pueden modificarse en casos especiales que se encuentran debidamente reglamentados. Pero en todo caso, las modificaciones sólo pueden consistir en la suplementación de un ítem o en la creación de una nueva glosa, cuando surja una necesidad no prevista al confeccionarse el presupuesto.

Sólo el alcalde puede ordenar pagos con cargo al presupuesto municipal, salvo el caso en que la ley faculte a los jefes comunales para decretar gastos no consultados en el presupuesto, o bien cuando se autorice a otras personas para girar contra las arcas municipales. El secretario lleva un libro de "Contabilidad del Presupuesto", o "Libro de Compromisos", en el que anota cada uno de los ítem de gastos, deduciendo los saldos correspondientes a cada movimiento que se opere para basar en ellos sus refrendaciones.

Se entiende por compromiso del presupuesto todo decreto, autorización de pagos, acuerdo municipal o contrato que signifique giros de dinero que afecte a un ítem variable o a varios, o que reserve parte de él. Y por refrendación de decretos se entiende el acto previo efectuado antes de firmar la autorización respectiva, por el cual el refrendador con su firma certifica lo siguiente: i) la legalidad del pago, o sea la conformidad que existe entre la naturaleza y objeto de éste y la glosa del respectivo ítem de egresos; ii) la exactitud de las operaciones aritméticas; iii) el cumplimiento de la ley sobre timbres, estampillas y papel sellado y demás impuestos análogos en beneficio municipal; iv) indicación de la partida, ítem y glosa correspondiente del presupuesto, o sea la aprobación del

/gasto; y

gasto; y v) monto del saldo respectivo, deducido del libro de compromisos, con expresa constancia de que el gasto en trámite satisface este requisito.

Todo compromiso de fondos que se tradujere en decreto debe ser refrendado por el secretario antes de dar curso al decreto que lo ordenare.

2. Clasificaciones del presupuesto municipal

Todo presupuesto municipal se compone de tres partes principales: el presupuesto de ingresos, el presupuesto de egresos y el resumen general del presupuesto. En obsequio a la brevedad, nos limitaremos a señalar la forma en que se divide el presupuesto de ingresos y las principales divisiones del de egresos.

a) Presupuesto de ingresos

El presupuesto de ingresos municipales se divide en tres partes, a saber: ingresos ordinarios, ingresos extraordinarios e ingresos especiales.

b) Presupuesto de egresos

Figuran en este presupuesto los siguientes renglones: gastos administrativos ordinarios; gastos ordinarios que significan transferencias de fondos municipales; inversiones ordinarias de las municipalidades; fondos de libre disposición del alcalde e imprevistos; egresos extraordinarios; egresos especiales, y cuenta de depósitos.

Capítulo IV

PRESUPUESTO CONSOLIDADO DEL SECTOR PÚBLICO

Los presupuestos consolidados se preparan con el fin de que los gobiernos tengan una visión global de todas las transacciones realizadas por el sector público. Por eliminarse de ellos las transacciones intragubernamentales, se conoce el volumen total de recursos del ingreso nacional que absorbe el Estado.

El presupuesto consolidado del sector público es una valiosa e indispensable herramienta para los programadores fiscales. Permite definir, dentro del esquema de las cuentas nacionales, el marco de la acción estatal en la economía. De ahí que en la mayoría de los países exista interés por disponer anticipadamente de previsiones financieras acerca de la cuantía de los recursos que absorberá el gobierno tanto para estimular el desarrollo económico cuanto para mantener la estabilidad, y evitar que se programe un volumen de gastos imposible de solventar.

1. Esquema del presupuesto consolidado

En diversos manuales sobre clasificación presupuestaria publicadas por las Naciones Unidas, se trata de la metodología y clasificación de estos presupuestos. Según el esquema de cuentas que aparece en el estudio "Estructura y clasificaciones de las cuentas del presupuesto del gobierno", el sector público se divide en dos grandes grupos de entidades: gobierno general y empresas públicas.

Pertenecen al gobierno general las transacciones que hacen el gobierno central, las instituciones de seguridad social, las instituciones descentralizadas y las municipalidades. Al grupo de empresas públicas pertenecen las entidades productoras de bienes y servicios que se transan en el mercado.

2. Presupuesto consolidado del sector público en Chile

Desde hace varios años, el Departamento de Estudios Financieros del Ministerio de Hacienda de Chile viene preparando cuadros esquemáticos de ingresos y gastos consolidados del presupuesto. Sin embargo, sólo en 1958 vino a elaborarse un presupuesto detallado de esta clase, dividido en dos partes: ingresos y gastos.

/Los ingresos

Los ingresos consolidados comprenden los impuestos percibidos por el gobierno, los impuestos percibidos directamente por las instituciones descentralizadas, las patentes y contribuciones municipales, las imposiciones patronales de previsión social, las imposiciones de los imponentes, las ventas de servicios comerciales y otros, las ventas con fines de regulación, las rentas de activos y otros capitales, los préstamos, la recuperación de préstamos concedidos, las ventas de activos, los ingresos varios y las disponibilidades y recursos del sistema bancario.

Los gastos consolidados se dividen a su vez en remuneraciones, compras de bienes y servicios, transferencias al sector privado (servicio de deudas, subsidios de cesantía, pensiones y jubilaciones, asignación familiar, prestaciones médicas, préstamos de auxilio, subsidios a empresas privadas, etc.), e inversiones (préstamos hipotecarios para construcción, acciones y bonos, defensa nacional, obras públicas, agricultura, transportes, minería, etc.).

Los sectores que se consideran son el gobierno, las instituciones de previsión social, las instituciones de salud pública, los organismos de fomento e inversión, las instituciones educacionales descentralizadas, las municipalidades y las empresas comerciales.

El presupuesto consolidado del sector público se ha dividido también funcionalmente con el objeto de mostrar la importancia de cada función considerando todo el sector gubernativo.

3. Relaciones con las cuentas de ingreso nacional

Naturalmente, existen estrechas relaciones entre el presupuesto consolidado del sector público y las cuentas nacionales. Las cuentas consolidadas de dicho sector proporcionan a las cuentas de ingreso y gasto nacionales antecedentes acerca de las transacciones efectuadas por el gobierno en su gestión como tal, las que a su vez se relacionan con las restantes actividades de la economía.

Como hemos visto, la cuenta del sector público puede dividirse en dos grupos básicos: el gobierno general y las empresas públicas. Las transacciones del primero se presentan en una cuenta denominada "Gobierno General", y las de la segunda en la "Cuenta de las Empresas".

CHILE: GASTOS CONSOLIDADOS DEL SECTOR PUBLICO, 1957

Sector	Gobierno	Instituciones de Previsión social	Instituciones de salud pública	Instituciones de Fomento o inversión	Empresas comerciales	Instituciones educacionales	Otras instituciones	Municipalidades	Total
1. Remuneraciones	122 633.9	8 062.9	16 352.8	3 103.8	23 983.1	6 572.6	405.5	4 829.0	185 943.6
2. Compra de bienes y serv.	44 734.2	4 029.3	16 467.8	16 641.6	22 434.0	1 598.2	234.6	2 956.5	109 096.2
3. Transferencias al sector privado									
a) Servicio de deudas	10 126.8	-	-	11 025.0	3 758.5	-	-	-	24 907.3
b) Subsidios, cesantía, pensiones, jubilac.	25 620.7	31 855.3	5.4	4 303.3	-	-	0.3	-	61 785.0
c) Asignación familiar	14 937.9	36 951.7	-	279.3	6 259.3	639.5	50.9	1 435.7	60 554.3
d) Prestaciones médicas	-	511.9	9 343.5	-	-	-	-	-	9 855.4
e) Préstamos de auxilio	-	11 303.0	-	-	-	-	-	-	11 303.0
f) Subsidios a empresas privadas	1 328.2	-	-	10.8	6.2	2.3	-	-	1 347.5
g) Subvenciones a entidades no lucrativas	8 142.9	-	-	-	-	-	-	-	8 142.9
h) Devolución de entradas y otras transferencias	8 427.3	2 945.3	-	185.4	5.7	-	8.9	-	11 574.6
i) Varios no clasificados	-	-	-	-	-	-	-	3 087.6	3 087.6
4. Inversión									
a) Préstamos hipotecarios (const.)	-	9 111.2	-	441.7	-	-	-	-	9 552.9
b) Construcción, habitaciones, edificios e instalaciones	-	21 044.5	1 217.0	10 970.2	591.9	2 133.5	194.3	-	36 151.4
c) Acciones y bonos	-	1 138.0	-	-	-	-	-	-	1 138.0
d) Defensa nacional	4 646.5	-	-	-	-	-	-	-	4 646.5
e) Obras públicas	33 237.0	-	-	-	-	-	-	388.8	34 225.8
f) Agricultura	1 649.1	-	-	593.3	-	-	-	-	2 242.4
g) Transportes	-	-	-	-	5 549.9	-	-	-	5 549.9
h) Minería	-	-	-	827.4	-	-	-	-	827.4
i) Industria	-	-	-	7 898.1	-	-	-	-	7 898.1
j) Varios	-	-	-	227.5	-	-	-	-	227.5
Total	275 484.5	126 955.1	43 381.1	52 209.5	66 888.9	10 946.1	894.5	13 297.6	590 057.3

Fuente: Departamento de Estudios Financieros, Ministerio de Hacienda.

Cuadro 16

CHIIE: INGRESOS CONSOLIDADOS DEL SECTOR PUBLICO, 1957

Sector	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	Total
Tipo de ingreso	Gobierno	Institu- ciones de previsión social	Institu- ciones de salud pública	Institu- ciones de fomento e inversio- nes	Empre- sas co- mercia- les	Insti- tucio- nes e- ducacio- nales	Otras insti- tucio- nes	Municipa- lidades	
Impuestos percibi- dos por el gobierno	270 700.0								270 700.0
Impuestos recibidos directamente por instituciones		1 139.9	-	3 670.0	5 223.4	1 111.8	-		11 145.1
Patentes, derechos y contribuciones municipales								9 197.8	9 197.8
Imposiciones patro- nales y de previi- sión social		58 561.8							58 561.8
Imposic. de impo- nentes a la prev. social		47 643.0							47 643.0
Venta de servicios comerciales y otros	8 700.0			987.2	41 756.4	1 250.1			52 693.7
Ventas con fines de regulación				7 290.9	1 380.6				8 671.5
Ventas de activos y otros capitales	3 900	4 637.2	-					123.0	8 660.2
Préstamos				4 729.8					4 729.8
Recuperac. de prés- tamos concedidos		9 069.7	110.5	2 998.3					12 178.5
Venta de activos				1 243.2					1 243.2
Ingresos varios	12 400.0	3 021.1	6 624.4	9 579.0	154.9	-	10.3	5 798.1	37 587.8
Disponibilidades		5 712.8		1 429.9					7 142.7
Recursos del siste- ma bancario	13 200.0			1 500.0					14 700.0
Total	308.900.0	129 785.5	6 734.9	33 428.3	48 515.3	2 361.9	10.3	15 118.9	544.855.1

Fuente: Departamento de Estudios Financieros del Ministerio de Hacienda.

La cuenta del gobierno general contiene los diversos conceptos por los cuales éste obtiene sus ingresos y gasta sus fondos. La columna de los gastos muestra, conforme al esquema preparado por la Corporación de Fomento de la Producción, los sueldos, salarios, arriendos, transferencias y superávit en cuenta corriente. En la de los ingresos se incluyen las entradas por impuestos directos a las personas y empresas, impuestos indirectos, intereses, imposiciones sociales, etc.

Las relaciones entre la cuenta del gobierno general y las restantes cuentas del sistema se van registrando sistemáticamente en las respectivas cuentas de ingreso y gasto nacionales, de las personas, de las empresas, del extranjero, y de ahorro e inversión.

Las relaciones mencionadas pueden apreciarse en los cuadros que se presentan a continuación y que ponen de manifiesto la importancia del gobierno general en el resto de las cuentas.

Cuadro 17

CHILE: CUENTA DEL INGRESO Y DEL PRODUCTO NACIONALES, 1954
(Valores en millones de pesos)

<u>Cargos contra el producto nacional bruto a precios de mercado</u>		<u>Producto nacional bruto a precios de mercado</u>	
Ingreso nacional	456 937.5	Gastos en consumo de las personas e instituciones sin fines de lucro	451 369.0
Impuestos indirectos	38 735.5	Gastos en consumo del gobierno	67 739.2
Otros pagos no tributarios de empresas al gobierno	14 499.8	Inversión interna bruta	36 934.7
Transferencias de empresas a personas	2 204.6	Gastos brutos de la nación	556 042.9
Utilidades de la empresas estatales	366.7	Ventas al extranjero	40 432.4
Menos: transferencias del gobierno a empresas privadas y mixtas	1 233.6	Menos: compras al extranjero	40 580.5
Menos: transferencias del gobierno a empresas estatales	9 842.6	Producto interno bruto a precios de mercado	555 894.8
Discrepancia estadística	6 282.6	Recibido del extranjero, como remuneración del trabajo y capital chilenos	1.3
Cargos contra el producto nacional neto a precios de mercado	507 950.5	Menos: pagado al extranjero, como remuneración del trabajo y capital extranjeros	4 748.8
Reservas para depreciación	42 716.7		
Indemnización de daños accidentales del activo inmovilizado	480.1		
<u>Cargos contra el producto nacional bruto a precios de mercado</u>	551 147.3	<u>Producto nacional bruto a precios de mercado</u>	551 147.3

Fuente: Corporación de Fomento de la Producción.

Cuadro 18

CHILE: CUENTA DEL INGRESO Y DEL PRODUCTO DE LAS EMPRESAS, 1954
 (Valores en millones de pesos)

<u>Cargos contra el producto interno bruto a precios de mercado de las empresas</u>		<u>Producto interno bruto a precios de mercado de las empresas</u>	
Ingreso interno producido por las empresas	362 861.5	Ventas netas:	
Impuestos indirectos	38 735.5	A las personas e instituciones sin fines de lucro	402 189.8
Otros pagos no tributarios de las empresas al gobierno	14 499.8	Al gobierno para fines del consumo	16 984.0
Transferencia de empresas a personas	2 204.6	A empresas y gobierno para fines de inversión interna bruta en capital fijo	46 633.5
Utilidades de las empresas estatales	366.7	Al extranjero	962.8
Menos: transferencias del gobierno a empresas privadas mixtas	1 233.6	Cambios en las existencias	-9 698.8
Menos: transferencias del gobierno a empresas estatales	9 842.6		
Discrepancia estadística	6 282.6		
Cargos contra el producto interno neto a precios de mercado de las empresas	413 874.5		
Reservas para depreciación	42 716.7		
Indemnización de daños accidentales del activo inmovilizado	480.1		
<u>Cargos contra el producto interno bruto a precios de mercado de las empresas</u>	<u>457 071.3</u>	<u>Producto interno bruto a precios de mercado de las empresas</u>	<u>457 071.3</u>

Cuadro 19

CHILE: CUENTA DE LAS PERSONAS E INSTITUCIONES SIN FINES DE LUCRO, 1954
 (Valores en millones de pesos)

<u>Gastos corrientes y ahorro</u>		<u>Entradas corrientes</u>	
Sueldos	521.6	Sueldos de empleados	96 293.6
Salarios	6 759.5	Salarios	97 899.2
Aporte patronal a cajas de previsión	240.3	Remuneración del trabajo de los empresarios	107 364.0
Arriendos	39 510.9	Arriendos	49 864.8
Intereses	1 182.7	Intereses	1 890.6
Ingreso y producto interno neto y bruto producidos por las personas e institucio- nes sin fines de lucro	48 215.0	Dividendos	82 753.4
Compras netas a empresas	402 189.8	Transferencias del gobierno	20 352.4
Compras netas al extranjero	964.2	Transferencias de empresas	2 204.6
Gastos en consumo de las personas e instituciones sin fines de lucro	451 369.0		
Impuestos directos	5 659.5		
Impuestos a herencias y donaciones	424.9		
Otros pagos no tributarios al gobierno	2 992.0		
Imposiciones de empleados y obreros en cajas de previsión	9 053.8		
Total de gastos corrientes	469 499.2		
Ahorro	- 10 876.6		
<u>Total de gastos corrientes y ahorro</u>	458 622.6	<u>Total de entradas corrientes</u>	458 622.6

Cuadro 20

CHILE: CUENTA DEL GOBIERNO, 1954
 (Valores en millones de pesos)

<u>Gastos corrientes y superávit</u>		<u>Entradas corrientes</u>	
Sueldos	43 529.2	Impuestos directos a personas	5 659.5
Salarios	3 414.3	Impuestos directos a empresas	12 892.4
Aporte patronal a cajas de previsión	3 378.0	Impuestos a herencias y donaciones	424.9
Arriendos	287.0	Impuestos indirectos	38 735.5
Ingreso y producto interno neto y bruto producidos por el gobierno	50 608.5	Intereses	5 552.1
Compras netas a empresas	16 984.0	Otros pagos no tributarios de personas	2 992.0
Compras netas al extranjero	146.7	Otros pagos no tributarios de empresas	14 499.8
Gastos en consumo del gobierno	67 739.2	Imposiciones recibidas por cajas de previsión:	
Transferencias a personas	20 352.4	a) De empleados y obreros	9 053.8
Transferencias a empresas privadas y mixtas	1 233.6	b) Patronales	18 401.2
Transferencias a empresas estatales	9 842.6	1) De las empresas	14 782.9
Intereses	4 333.4	2) De las personas	240.3
Total de gastos corrientes	103 501.2	3) Del gobierno	3 378.0
Superávit	5 076.7	Utilidades de las empresas estatales	366.7
<u>Total de gastos corrientes y superávit</u>	108 577.9	<u>Total de entradas corrientes</u>	108 577.9

Cuadro 21

CHILE: CUENTA DEL EXTRANJERO, 1954

(Valores en millones de pesos)

<u>Egresos corrientes</u>		<u>Entradas corrientes</u>	
Compras en el extranjero:		Ventas al extranjero:	
1. De las empresas	38 474.8	1. De las empresas	39 437.6
2. De las personas	1 959.0	2. De las personas	994.8
3. Del gobierno	146.7	3. Del gobierno	-
Suma	40 580.5	Suma	40 432.4
Pagado al extranjero como remuneración del trabajo y capital extranjeros		Recibido del extranjero como remuneración del trabajo y capital chilenos:	
1. Sueldos	176.7	1. Sueldos	1.3
2. Intereses:		2. Intereses	-
a) Empresas estatales	425.9	a) Empresas estatales	-
b) Empresas privadas	392.8	b) Empresas privadas	-
c) Gobierno	571.1		
3. Utilidades	3 182.3	3. Utilidades	-
Suma	4 748.8	Suma	1.3
<u>Total de egresos corrientes</u>	45 329.3	<u>Total de entradas corrientes</u>	40 433.7

Cuadro 22

CHILE: CUENTA DEL AHORRO E INVERSIÓN INTERNOS BRUTOS, 1954

(Valores en millones de pesos)

<u>Inversión interna bruta</u>		<u>Ahorro interno bruto</u>	
Inversión interna bruta en capital fijo	46 633.5	Ahorro nacional privado	26 962.4
Maquinarias y materiales	15 613.9	De las personas e instituciones sin fines de lucro	-10 876.6
Construcción y otras obras similares	31 019.6	De las empresas:	37 839.0
Cambios en las existencias	- 9 698.8	Utilidades no distribuidas	42 276.5
		Ajustes en las valuaciones de las existencias	-53 916.9
		Reservas para depreciación	42 716.7
		Indemnización de daños accidentales del activo inmovilizado	480.1
		Discrepancia estadística	6 282.6
		Ahorro nacional del gobierno	5 076.7
		Ahorro nacional bruto	32 039.1
		Desinversión neta de Chile en el extranjero	4 895.6
<u>Inversión interna bruta</u>	<u>36 934.7</u>	<u>Ahorro interno bruto</u>	<u>36 934.7</u>

Capítulo V

PRESUPUESTOS COMPLEMENTARIOS ESPECIALIZADOS

1. El presupuesto de capital

Los gobiernos empeñados en acelerar el crecimiento económico se han preocupado por hacerlo en forma adecuada.^{28/} Para ello confeccionan presupuestos de capital en que detallan las partidas de financiamiento y los ítem de gastos de inversión. Esta clase de presupuestos tiene su clasificación propia que conviene examinar.

La característica principal de una clasificación de los presupuestos de este tipo reside en que los gastos de capital van separados del presupuesto corriente y presentados en uno especial. Los ítem relativos a gastos de capital comprenden tanto los que se hacen en activos físicos como financieros, destinados a producir un rendimiento en los años futuros. En la parte relativa al financiamiento se incluyen ante todo los ingresos provenientes de préstamos - los cuales no deben emplearse en financiar gastos corrientes -, los superávit de la cuenta corriente, las ventas de activos del estado, y la recuperación de préstamos. En algunos países, se incluyen también los ingresos provenientes de impuestos a las herencias, al capital y otros que se supone son pagados por el capital privado.

a) Finalidad del presupuesto de capital

La finalidad de los presupuestos de capital puede resumirse, conforme a la experiencia de países como Suecia, Holanda y Canadá, o como el estado de Nueva York, en los siguientes puntos:

1° Permiten separar una determinada clase de gastos gubernativos que requieren un método especial de revisión y análisis.

2° Permiten formular planes de obras públicas a largo plazo y pueden servir en forma efectiva para ordenar el aprovechamiento y la ampliación de los recursos disponibles, lo que a su vez permite facilitar la

^{28/} Como han dicho Richard Goode y Eugene A. Birnbaum, "la forma como se presenta el presupuesto del gobierno refleja en cierta medida las actitudes oficiales hacia los diferentes componentes de los ingresos y gastos, y también influyen la interpretación popular de los programas gubernativos".

planificación del financiamiento y regularizar los gastos por un período determinado de años.

3° Muestran los cambios en la posición de los activos netos del gobierno, indican las tendencias en la acumulación y preservación del capital social y proporcionan informaciones útiles para estimar la participación del gobierno en la riqueza nacional.

4° Favorecen la aceptación política de los gastos gubernativos de capital y el financiamiento a base de préstamos. Además, la tradicional oposición a los aumentos de las tasas y a los déficit presupuestarios puede disminuir si los contribuyentes y ciudadanos saben que su producto, así como los préstamos que se obtengan, se han de emplear en obras de beneficio colectivo y no en gastos remunerativos corrientes.^{29/}

b) Clasificación del presupuesto de capital

En el cuadro 23 aparece un esquema simplificado de clasificación del presupuesto de capital, en el cual puede apreciarse la forma en que en ella actúan las cuentas. En general, las cuentas de ingreso tienen su contrapartida en las de gastos; así, mientras por una parte el gobierno gasta dinero en préstamos, por otra se le están reembolsando los préstamos concedidos con anterioridad; y al paso que por un lado vende activos y obtiene un ingreso, por otro puede estar comprando otros activos. Pero para un gobierno bien organizado los renglones básicos de ingresos de capital son los correspondientes a superávit en cuenta corriente y a préstamos colocados a través del sistema de la deuda pública. En consecuencia, los países interesados en aumentar los capitales de inversión deberían introducir economías en los gastos corrientes y recurrir a la deuda pública mediante incentivos y métodos apropiados de atracción de capitales privados, muchas veces inmovilizados por falta de instrumentos de captación adecuados.

c) El presupuesto de capital en Chile

En este país se han hecho varios intentos para establecer un presupuesto de capital, todos ellos principalmente de origen legal. La inquietud de un Poder Legislativo que aspira a un mayor conocimiento de las inversiones

^{29/} Véase: "Capital Budgeting", Dean, Joel. Columbia Press, 1957.

Cuadro 23

CHILE: CLASIFICACION SUMARIA DE UN PRESUPUESTO DE CAPITAL

Ingresos	Gastos
1. Superávit del presupuesto corriente	7. Formación de capital (edificación, obras públicas, etc.)
2. Préstamos al gobierno	8. Amortización de préstamos otorgados al gobierno
3. Ventas de propiedades del gobierno	9. Compra de activos por parte del gobierno
4. Reembolso de préstamos otorgados por el gobierno	10. Préstamos del gobierno
5. Asignaciones de depreciación de los activos fijos, que representan transferencias del presupuesto corriente	11. Contribución del gobierno a empresas estatales
6. Contribución de empresas estatales	12. Depósito y caja

/del Ejecutivo

del Ejecutivo y a su fiscalización, ha llevado a los legisladores a propiciar leyes tendientes a la formación de presupuestos de inversión que requieran aprobación congresal. El Ejecutivo, por su parte, ha tomado iniciativas tendientes a ordenar el proceso inversionista del sector público.

Tales iniciativas se han concretado en la formulación de varios presupuestos: uno que abarca las instituciones semifiscales y autónomas, llamado "Presupuesto de Inversiones de las Instituciones Autónomas y Semifiscales"; otro que comprende las inversiones de las cajas de previsión, y uno último de obras públicas, denominado "Plan Quinquenal de Obras Públicas".

El origen de estos presupuestos se encuentra en la ley 7 200, de 1943, que obligaba a las instituciones fiscales y semifiscales a presentar todos los años al Presidente de la República "un plan de inversión de los recursos de que disponen". Sin embargo, esta disposición no se llevó a la práctica por no contar dichos organismos con oficinas de programación, ni especialistas en la materia.

En 1953, la ley 11 151, sobre facultades especiales al Ejecutivo, dispuso: "El Presidente de la República, por intermedio del Ministerio de Hacienda, confeccionará para el año 1954 y para cada año posterior el Presupuesto de Inversiones de las instituciones semifiscales y autónomas, y en general, de todos los organismos que inviertan recursos del Estado, sea que éstos provengan de contribuciones, de créditos internos o externos, de ahorros o de ingresos de cualquiera naturaleza. Se exceptúa de lo dispuesto en este artículo a la Universidad de Chile. No obstante, los presupuestos de dicha Universidad deberán ser aprobados por el Consejo Universitario, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 18° de la Ley N° 10.343, de 28 de mayo de 1952".

"El Presidente de la República presentará al Congreso el Presupuesto a que se refiere el inciso anterior, conjuntamente con el Proyecto de Ley de Presupuesto de Entradas y Gastos de la Nación, para el año respectivo y para los efectos de su aprobación".

El decreto con fuerza de ley N° 102, de 1953, encomendó al Departamento de Estudios Financieros la tarea de proponer a la aprobación del Ministro

/de Hacienda

de Hacienda el presupuesto de inversiones de las instituciones autónomas y semifiscales, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 9° de la ley 11.151.

Simultáneamente, el decreto con fuerza de ley N° 200 dispuso que la Corporación de Inversiones de Previsión confeccionara un plan de inversiones de las instituciones semifiscales de previsión social, con exclusión de la Caja de EE.PP.

Por último, otro decreto con fuerza de ley, el número 150 de 1953, dispuso que la Dirección de Planeamiento del Ministerio de Obras Públicas elaborara un plan de obras públicas que contuviera las obras a ejecutarse en un período de cinco años, plan que debería revisarse cada año para agregar el correspondiente a un año más. En 1954 se dictó un decreto por el Ministerio de Obras Públicas que aprobaba el primer plan quinquenal para 1955-1959, pero este plan no se ha revisado, ni tampoco se le han agregado los años siguientes. En general, puede decirse que el gobierno ha abandonado la ejecución de dicho plan por falta de recursos.

El presupuesto de inversiones de las instituciones descentralizadas se ha formulado sistemáticamente desde 1954 en adelante, pero hasta el presente no ha recibido aprobación legal ninguno de los proyectos anuales que el Ejecutivo ha sometido al Congreso. Ello se debe a que la información contenida en los proyectos no ha sido detallada, lo que se opone al criterio de los parlamentarios de estudiar minuciosamente los presupuestos de cada organismo. Las instituciones comprendidas en el presupuesto no desean que los ítem de inversiones se aprueben en forma rígida, como sucedería con un sistema detallado de cuentas, lo que obstaculizaría su administración; y tampoco desean que el Congreso pueda parcelar los fondos de las entidades autónomas disponiendo obras en las regiones que los diputados y senadores representan, con prescindencia de un criterio unitario. Además, ha faltado una reglamentación acerca de la forma de administrar el presupuesto de capital.^{30/}

^{30/} Al respecto, véase Hall, Albert H.: "The Preparation and Administration of a Municipal Capital Budget", Pub. N° 16. NYS. 1932.

Las experiencias de Chile pueden estimarse como ensayos que aportan antecedentes para una futura solución al problema de coordinar las inversiones del sector público.

d) Presupuesto de capital a largo plazo

El presupuesto de capital puede formularse para varios años. En los Estados Unidos, Puerto Rico y otros países se emplean estas clasificaciones para programar obras públicas e inversiones. En Chile constituye un ensayo de presupuesto de esta clase el llamado "Plan Quinquenal de Obras Públicas".

Estos presupuestos muestran los fondos asignados para ejecutar una serie de obras cuya duración abarca varios años. La clasificación y el método del presupuesto de capital aseguran, de esta manera, una conducta estable para iniciar obras, proseguirlas y terminirlas.

Es el método que emplean el programa de seis años de Puerto Rico - verdadero presupuesto de capital de seis años - y el recientemente creado Presupuesto-Programa de Cinco Años de Venezuela.

2. El presupuesto de caja

Los presupuestos vistos en los capítulos anteriores muestran, en general, los ingresos y gastos comprometidos, pero no muestran, en cambio, las transacciones reales que efectuarán los organismos, ni tampoco la totalidad de dichas transacciones. Esto impide apreciar el verdadero volumen de la demanda que los organismos públicos crean, conjunta y separadamente, en la economía.

Para conocer estos antecedentes se confeccionan presupuestos de caja, que vienen a complementar a los llamados presupuestos contables o administrativos.

El gobierno de los Estados Unidos prepara un presupuesto de caja que indica el volumen total de sus operaciones. En ese país el presupuesto corriente excluye las cuentas de depósitos (trust accounts). Para reflejar todas las transacciones gubernativas y excluir ciertas transacciones intra-gubernamentales que aparecen en el presupuesto corriente, se prepara el "Presupuesto Consolidado de Caja", que comprende al gobierno federal y a los gobiernos locales y estatales.

Las diferencias entre los ingresos y gastos - considerados desde

/el punto

el punto de vista de las cuentas de ingreso y producto nacional - del presupuesto administrativo corriente, y del presupuesto consolidado de caja, se explican en el Survey of Current Business.^{31/}

En Chile, elabora un presupuesto de caja el Departamento de Estudios Financieros, que incluye en el Apéndice Técnico del Presupuesto de la Nación.^{32/}

a) Presupuesto de entradas de caja

En el presupuesto de entradas de caja se distinguen los ingresos del período presupuestario y las disponibilidades de años anteriores. Ambos renglones son de distinto carácter y sus efectos, al ser gastados, pueden diferir.

Dentro de los ingresos del período presupuestario hay que distinguir los que se obtienen por disminución de caja del sector privado u organismos estatales, de los que se obtienen por aumento de la cantidad de dinero, tales como las operaciones con el Banco Central y bancos comerciales. La distinción obedece a una necesidad de información elemental para poder apreciar los efectos del presupuesto sobre el nivel de precios.

Dentro de los ingresos que se obtienen por disminución de caja del sector privado u otros sectores, conviene separar los consultados en la ley de presupuesto de los que por causas ajenas al citado presupuesto se integran en arcas fiscales, tales como los depósitos y fondos de terceros. Esta distinción es útil para estudiar la forma en que se financian los gastos presupuestarios.

En lo que se refiere a las disponibilidades, es importante conocer si significan dinero en bancos y caja o simples partidas del activo realizable, ya que los cambios en la composición del activo contribuyen a explicar ciertos problemas de financiamiento de los gastos.

b) Presupuesto de salidas de caja

El presupuesto de salidas de caja se divide entre gastos efectivos del período y gastos postergados. Dentro de los gastos efectivos del

^{31/} Véase "Survey of Current Business", marzo de 1952, p. 14.

^{32/} Véase: "El Presupuesto de Caja o Cuenta de Fuentes y Usos del Gobierno", Carlos Matus (mim.) Santiago, 1958.

presupuesto del año se distingue entre los generados en dicho año y los que corresponden a obligaciones generadas en períodos anteriores (obligaciones por cumplir, fondos de obras públicas, etc.).

Por otra parte, por el mismo hecho de recibir ingresos extrapresupuestarios, el Fisco debe hacer frente a gastos tales como el pago de las retenciones de imposiciones de previsión de los empleados públicos a la caja de previsión, devolución de fondos de terceros, etc. Estos gastos se clasifican en la misma forma que los presupuestarios y se consideran como gastos efectivos del sector estatal.

c) Clasificación del presupuesto de caja

La clasificación de las cuentas del presupuesto de caja que rige en Chile aparece en el cuadro 24.

i) Clasificación de las fuentes. En la rúbrica A) - ingresos del período -, se incluye el renglón (1), obtenido por disminución de caja de otros sectores y que se descompone en ingresos presupuestarios y no presupuestarios. Entre los primeros se incluyen el producto de bienes nacionales, servicios nacionales, impuestos directos e indirectos y todos aquellos renglones de las entradas varias que no constituyen préstamos del sistema bancario, tales como multas e intereses. Entre los segundos se incluye el incremento de la cuenta del pasivo "Depósitos y Fondos de terceros". En el renglón (2) - endeudamiento con las instituciones financieras - se incluye el monto de las deudas contraídas por el Fisco con los proveedores de bienes y servicios.

En el ítem N, 3 - ingresos provenientes del sistema bancario -, se incluyen separadamente los recursos provenientes de operaciones con el Banco Central que se contabilizan presupuestariamente, y los que figuran en el pasivo del estado de fondos fiscales. Se ha seguido este procedimiento para facilitar la operación de deducir de los ingresos presupuestarios los que implican operaciones con el sistema bancario.

En cuanto al tipo de operaciones con el Banco Central que aparecen en el presupuesto fiscal, depende exclusivamente de la legislación presupuestaria y no es más que una distinción formal. En general, son ingresos presupuestarios las emisiones consolidadas a largo plazo que se hacen en virtud de una ley, y todos aquellos que alguna disposición legal califique

Cuadro 24

CHILE: ESQUEMA SIMPLIFICADO DE PRESUPUESTO DE FUENTES Y USOS
DE FONDOS DEL SECTOR PUBLICO

U s o s	F u e n t e s
A. <u>Gastos efectivos del período</u>	A. <u>Ingresos efectivos del período</u>
1. Gastos presupuestarios efectivos	1. Ingresos aportados por otros sectores
2. Gastos extrapresupuestarios	a) Ingresos presupuestarios ordinarios
a) Cancelación de obligaciones por cumplir del año anterior	i) Impuestos directos o indirectos
b) Cancelación de fondos varios	ii) Ingresos no tributarios
B. <u>Gastos postergados</u>	b) Ingresos no presupuestarios
1. Obligaciones por cumplir	c) Ingresos por colocación de bonos
2. Fondos de obras públicas y otros	2. <u>Endeudamiento fuera del sistema bancario</u>
C. <u>Activo</u>	3. <u>Endeudamiento con el sistema bancario</u>
D. <u>Total usos</u>	a) Para financiar el presupuesto
	b) Para proveer a la caja
	c) Otras formas de endeudamiento
	4. <u>Préstamos externos</u>
	B. <u>Disponibilidades del año anterior</u>
	a) en caja y en bancos
	b) activo realizable
	c) gastos a liquidar
	C. <u>Total fuentes</u>

/de tales.

de tales. El resto de las emisiones son recursos de caja y figuran en el estado de fondos fiscales que publica la Contraloría General de la República.

En el renglón B) se incluyen las disponibilidades, que están constituidas por los fondos fiscales en caja y bancos y por el activo realizable al 31 de diciembre del año anterior. Este último siempre está formado, en proporción importante, por los impuestos adeudados al Fisco (impuestos morosos).

ii) Clasificación de los usos. Por el lado de los egresos se distinguen tres rúbricas: A) - Gastos efectivos del período; B) - Gastos postergados; y C) - Activo al término del ejercicio.

En la rúbrica A) se incluyen: 1°) los gastos presupuestarios efectivamente realizados (en el sentido de que se han cancelado) y que corresponden a los renglones programados en el presupuesto del año; y 2°) los gastos extrapresupuestarios, que comprenden el pago de las obligaciones por cumplir generadas en el año anterior y los gastos correspondientes a cancelación de fondos no presupuestarios que el Fisco había retenido por una razón u otra.

El renglón B corresponde al endeudamiento fiscal fuera del sistema bancario y sin las formalidades de la deuda pública (emisión de títulos que devengan un interés). Estos gastos postergados corresponden a las adquisiciones de bienes y servicios hechas durante el año y no canceladas (caso de obligaciones por cumplir), a pagos no realizados por el Ministerio de Obras Públicas (fondos de obras públicas), y al endeudamiento por el simple uso de fondos no presupuestarios que se depositan momentáneamente en la caja fiscal.

El renglón C está compuesto por el activo al final del período que se analiza. Tanto en las fuentes como en los usos se colocan el activo inicial y el activo final, porque en la contabilidad fiscal el activo está compuesto sólo por disponibilidades en caja y bancos (activo disponible) y deudas que terceros tienen con el Fisco (activo realizable).

iii) Resultados del presupuesto de caja. El balance presupuestario puede arrojar un déficit o un superávit. El déficit de caja es un concepto distinto del de déficit presupuestario. El primero trata de medir la

/incapacidad de

incapacidad de los ingresos corrientes (los que no implican endeudamiento) para financiar los gastos totales (usos); el segundo, en cambio, es una magnitud contable que mide la diferencia entre los ingresos y los gastos del gobierno.

La relación entre el déficit presupuestario contable y el déficit de caja depende de lo que se incluye como ingresos y gastos presupuestarios de acuerdo a las normas de contabilidad usadas.

TERCERA PARTE

LA ADMINISTRACION DEL PRESUPUESTO

Capítulo I

ANTECEDENTES HISTORICOS Y EVOLUCION DE LA OFICINA CENTRAL DEL PRESUPUESTO

La actual Dirección del Presupuesto y Finanzas tiene su origen en las recomendaciones formuladas por una misión financiera, presidida por el señor Edwin Walter Kemmerer, contratada en 1925 para estudiar el régimen financiero nacional.^{33/} La Dirección ha sufrido una lenta evolución, que permite distinguir varios periodos.

1. Creación y organización de la Oficina del Presupuesto y Finanzas, 1925-31

La misión Kemmerer, en cumplimiento de su cometido, presentó al gobierno un proyecto de ley orgánica de presupuesto que se aprobó, casi sin modificaciones, el 13 de noviembre de 1925 (decreto con fuerza de ley N° 718). "El Presidente de la República - expresaba el decreto aprobatorio - podrá, por medio de un decreto, delegar en el Ministerio de Hacienda, o en una oficina fiscal que podrá crear con tal objeto, la facultad y la atribución de reunir los cálculos de gastos enviados por los diversos ministerios y de preparar el proyecto anual con la aprobación del Presidente de la República, modificar los gastos indicados en dichos cálculos si estima que así lo aconsejan la previsión de los ingresos y la situación financiera del país para asegurar el equilibrio de los presupuestos".

La misión Kemmerer fundamentó su recomendación afirmando que "no cabe duda que el Presidente no puede personalmente estudiar las estimaciones de gastos de todos los ministerios, ajustarlas a las entradas disponibles y confeccionar el Proyecto de Ley de Presupuestos. Por esta razón y siendo el presupuesto el programa fiscal del Jefe del Ejecutivo, tiene el

^{33/} Para hacer una comparación del desarrollo de la Oficina Central de Presupuesto chilena con los sistemas más modernos véase: Morstein-Marx, Fritz: "The Bureau of the Budget: Its Evolution and Present Role", APSR, agosto, 1945.

Presidente que designar un oficial fiscal para efectuar este trabajo bajo su tuición". "Opina la comisión que el éxito de un programa financiero como el Presupuesto, dependerá mucho del examen y estudio que se dé a los cálculos de las entradas y a la compilación de datos con los gastos gubernamentales".

"Son de carácter fundamental los poderes otorgados al Jefe del Ejecutivo para la confección del presupuesto, pero existe siempre la labor de ejecutarlos con eficiencia. Con este fin debe organizarse un conjunto de personal cuyo cargo principal, bajo la dirección y tuición del Presidente, debe ser el de centralizar las estimaciones de gastos sometidas al Presidente por los Ministerios, según la Constitución, de calcular las entradas probables y de confeccionar el Proyecto de Ley Presupuestario. Un cargo de tal importancia no debe ser un mero incidente anual que sobreviene en el curso de otras rutinarias labores departamentales; debe ser la función principal de un conjunto de personal especializado que cuente con poderes amplios y adecuados".

De las recomendaciones antes transcritas, puede deducirse que el pensamiento de la misión Kemmerer era el de que la Oficina de Presupuesto cuya creación propiciaba estuviera bajo la tuición directa del Presidente de la República.^{34/}

Sobre la base del decreto con fuerza de ley N° 718, entre los gastos fijos de la ley de presupuesto de 1926 se consultaba ya el cargo de Director, agregándose que la oficina se integraría con un funcionario del Tribunal de Cuentas y con un inspector de oficinas fiscales. La ley presupuestaria del año siguiente agregaba que "el personal de secretaría se formará con empleados de las reparticiones públicas que oportunamente

^{34/} Este pensamiento es ampliamente compartido en Estados Unidos. Al respecto ver: Pearson, N.M., "General Administrative Staff to Aid the President" PAR. Spring, 1944.

se designarán a medida que las necesidades del servicio lo requieran".^{35/}

Con fecha 3 de enero de 1929 se promulgó el texto definitivo de la ley orgánica del presupuesto (ley N°4520) incorporándose en ella la Oficina del Presupuesto.^{36/} Con posterioridad, la ley N°4945 otorgó al Ejecutivo facultades extraordinarias en cuya virtud se dictó el decreto con fuerza de ley N°327, de fecha 20 de mayo de 1931, que dispuso que a contar del 1° de junio la Oficina del Presupuesto y Finanzas del Ministerio de Hacienda se dividiría en la siguiente forma:

- a) Oficina del Presupuesto, que dependerá directamente del Presidente de la República, y
- b) Departamento de Finanzas, dependiente del Ministerio de Hacienda.

La vida de la Oficina del Presupuesto como organismo dependiente de la Presidencia de la República fue de corta duración pues, al dejar la Presidencia de la República el señor Carlos Ibáñez - el 31 de julio de 1931 -, el nuevo gobierno declaró "vacante por innecesario el cargo de

^{35/} No obstante lo expuesto, el que realmente creó la Oficina del Presupuesto fue el decreto de Hacienda N° 1824, de 24 de agosto de 1927, dictado por el Presidente de la República en uso de las facultades concedidas al gobierno por la ley N° 4156. En dicho decreto se fijaron las funciones de la Oficina del Presupuesto y se establecieron las atribuciones del Director del Presupuesto determinándose su personal. Además, se estableció que "formarán el personal contratado los empleados que convenga utilizar temporalmente para el desempeño de comisiones especiales o trabajos extraordinarios. Los gastos en que incurra la Oficina del Presupuesto formarán un capítulo en la Ley de Presupuestos".

El mismo año 1927 se dictó el decreto de Hacienda N° 2854 que fijaba una nueva planta para el personal de la oficina del Presupuesto y que debía regir desde el 1° de enero de 1928.

^{36/} El 22 de febrero de 1930, la ley N° 4795, en su artículo 1°, "autoriza al Presidente de la República para que dentro del plazo de seis meses contado desde la fecha de la vigencia proceda: 1° a dictar definitivamente un Estatuto Administrativo, para cuyo efecto podrá modificar la organización, planta y remuneración y los beneficios del personal de la Administración Pública".

En uso de las atribuciones conferidas por dicha ley, se dictó el decreto N° 3884, de 17 de julio de 1930, cuyo artículo 1° fija, a contar desde el 1° de ese año, una ampliación del personal de la oficina.

Jefe de la Oficina del Presupuesto a contar del 1° de agosto de 1931", manteniéndose en cambio el Departamento de Finanzas del Ministerio de Hacienda, pero con un personal reducido.

2. Período de consolidación de la Oficina del Presupuesto, 1932-43

En atención a que el propósito del gobierno que en esa época sucedió al señor Ibáñez fue el de restituir la Oficina del Presupuesto al Ministerio de Hacienda, en la ley de presupuestos de 1932 se la hizo figurar dentro de los servicios de ese ministerio.

Para los efectos de regularizar la situación del personal, en la ley de presupuesto de 1932 se reunieron en una sola oficina las plantas del Departamento de Finanzas y de la Oficina del Presupuesto.^{37/}

La idea de establecer un sistema de fiscalización de la ejecución del presupuesto empieza a cristalizarse a fines de 1942, en cuyo mes de agosto se dicta el decreto con fuerza de ley N° 6/4817 que dispone: "Un decreto especial determinará las normas necesarias para la mejor organización de las funciones de los contadores de los Ministerios y servicios públicos y para la fijación de su dependencia".

3. Ampliación de la Oficina del Presupuesto. Formación del cuerpo de oficiales del presupuesto, 1944-55

Dos años después se dicta un decreto del Ministerio de Hacienda disponiendo que "los funcionarios que presten sus servicios como contadores-pagadores y los que tienen a su cargo la administración de caja en los Ministerios, se denominarán oficiales del presupuesto, serán designados por el Ministerio de Hacienda y dependerán directamente de la Oficina del Presupuesto y Finanzas, sin perjuicio del ejercicio de sus funciones en las oficinas que presten sus servicios y de la jurisdicción administrativa del Ministerio del ramo y del Subsecretario. Sus emolumentos serán pagados por la Oficina

^{37/} La ley general de presupuesto dictada en 1933 para regir ese mismo año prevé el mismo número de personal, pero elevando sus grados, correspondiéndole al Jefe de la oficina el grado 4°. A partir de 1938, el Jefe pasa a denominarse Director, pero conservando el mismo grado anterior.

de Presupuesto". En aquel mismo decreto se enumeran las funciones de los oficiales del presupuesto.

Reforzando lo expuesto en el decreto antes citado, la ley 8406 de 1945 dispuso que "los funcionarios que presten sus servicios como contadores-pagadores en los diferentes Ministerios y sus reparticiones, se denominarán Oficiales del Presupuesto y dependerán administrativamente de la Oficina del Presupuesto y Finanzas. A esta misma dependencia estará sujeto el personal que se desempeñe en los servicios de contabilidad presupuestaria de los diferentes servicios".^{38/}

No obstante, la Dirección del Presupuesto no estaba en condiciones de exigir en forma práctica y efectiva el cumplimiento de todas las obligaciones de los oficiales del presupuesto, quienes seguían figurando en las plantas de los respectivos servicios en que desarrollaban sus funciones, de suerte que aquélla no intervenía en sus nombramientos. Cambió esta situación en 1948, al disponer la ley N° 8918 que "los Oficiales del Presupuesto a que se refiere la ley 8406, y el personal de Contabilidad Presupuestaria de los diferentes servicios a que se refiere el mismo inciso, dependerán para los efectos de su nombramiento, remoción y medidas disciplinarias, del Ministerio de Hacienda y figurarán en la planta de la Oficina del Presupuesto y Finanzas del Ministerio de Hacienda".^{39/}

^{38/} En vista de lo dispuesto en la ley 8406 del 26 de febrero de 1946, se dicta el decreto de Hacienda N° 1148 que aprueba el reglamento de los oficiales del presupuesto y cuyas disposiciones están aún vigentes.

^{39/} Para dar cumplimiento a lo dispuesto en la citada ley, se dictaron los decretos de Hacienda N° 4313 y 9321, de junio y diciembre de 1948, traspasándose de los diferentes ministerios y servicios dependientes un total de 648 funcionarios, que agregados a los 7 que ya formaban la Dirección del Presupuesto, sumaron los 655 funcionarios que aparecen incorporados a la Oficina del Presupuesto y Finanzas en la ley general de presupuestos de 1949.

Posteriormente, por ley 9554 se regularizó la situación de 21 cargos más que por el tiempo relativamente corto que se dispuso para organizar la planta, no se habían considerado anteriormente. Es así como en la ley del presupuesto de 1950 aparece la Oficina del Presupuesto y Finanzas con 676 plazas. Más tarde, al dictarse la ley 9855, de 29 de diciembre de 1950, se redujo esta planta en 30 cargos, contribuyendo a los deseos de economía manifestados por el gobierno en esa época; por lo tanto la planta quedó con los 646 funcionarios que aparecen en la ley general de presupuesto de 1952.

Al organizarse la Subsecretaría del Ministerio de Minas por el decreto con fuerza de ley N° 80, del 16 de mayo de 1953, se creó una plaza de oficial del presupuesto para dicha Secretaría de Estado, enterándose así las 647 plazas que desde esa fecha y hasta el año 1958 en curso han figurado en la planta de la Oficina del Presupuesto y Finanzas.

4. Modernización de la Oficina del Presupuesto, 1956

Desde 1956 la organización presupuestaria de Chile vive un proceso de transformación destinado a modernizar las piezas fundamentales que la componen. Con anterioridad, varias misiones extranjeras habían propuesto distintas medidas para mejorarla.^{40/} Los esfuerzos realizados han venido materializándose progresivamente y se espera contar dentro de poco con un eficiente sistema de administración presupuestaria, cuya estructura actual se describe en el capítulo siguiente.

^{40/} Véase los informes de la Misión de las Naciones Unidas, presidida por Eric Lindahl ; del experto de la misma organización Joseph Smith, y de la Misión Klein Sacks.

Capítulo II

ORGANIZACION DE LA OFICINA CENTRAL DE PRESUPUESTO

La Dirección del Presupuesto y Finanzas tenía en 1958 las siguientes funciones de carácter general: 1) preparar anualmente el cálculo de los ingresos y formular el presupuesto de egresos; 2) ajustar, con aprobación del Presidente de la República, el presupuesto de egresos al cálculo de ingresos; 3) revisar las peticiones de fondos de los ministerios y hacer recomendaciones acerca de la manera de utilizar en forma más efectiva los recursos fiscales; 4) comparecer ante la Comisión Mixta de Presupuesto para informar sobre el programa de acción que representa el presupuesto, asesorando al Ministro de Hacienda; 5) redactar y revisar la legislación sobre asignación de fondos, reorganizaciones y problemas generales de administración; 6) supervisar la ejecución del presupuesto de gastos a través de los oficiales del presupuesto; 7) desarrollar un programa de mejoras administrativas que comprenda la evaluación continua de los problemas de organización y de los métodos y procedimientos de la administración pública; 8) asesorar al Ministro de hacienda en asuntos de índole presupuestaria; 9) dictar resoluciones y decretos sobre movimiento de personal de la oficina del presupuesto, asignaciones familiares, aplicación de algunas clases de medidas disciplinarias, etc.; y 10) proponer al ministro nombramientos de personal, traslado y medidas disciplinarias de carácter grave que afecten a oficiales del presupuesto.^{41/}

1. Estructura de la Dirección de Presupuesto y Finanzas

Para cumplir estas funciones, la Dirección cuenta con diferentes secciones que se examinan brevemente a continuación.

La sección presupuesto tiene a su cargo la preparación del cálculo de entradas, debiendo para ello llevar al día los resúmenes de ingresos y confeccionar los cuadros estadísticos de los mismos. Relaciona la apertura de cuentas entre la Contraloría y la Tesorería, y lleva a cabo las diferentes etapas del presupuesto general de gastos de la nación en moneda

^{41/} Para hacer estudios comparativos, véase: United States Bureau of the Budget, "Functions and Organizations" (mimeo.), Washington, 1955.

corriente y en dólares, desde su formulación hasta su ejecución, para lo cual debe revisar las peticiones de fondos de los diversos ministerios y formular recomendaciones para una mejor y más efectiva utilización de los recursos fiscales. Además, asesora al Ministro de Hacienda en todos los proyectos y asuntos de índole presupuestaria. Como corolario de las funciones anteriores, le corresponde, con la aprobación del Presidente de la República y del Ministro de Hacienda, ajustar el presupuesto de egresos con el cálculo de entradas probables. También lleva el estado de las deudas pendientes en dólares que se cancelen con pagarés autorizados por la ley 12861.

La sección inspección instruye los sumarios en los casos de denuncias de irregularidades cometidas por oficiales del presupuesto en los diversos servicios del país. También ordena visitas ordinarias a todas las oficinas de contabilidad de los servicios públicos en que existan oficiales del presupuesto. Durante el desarrollo de estas visitas, los inspectores establecen las normas a que, de acuerdo con las disposiciones legales vigentes, deben ceñirse los oficiales del presupuesto, e imparten recomendaciones para la mejor marcha de las oficinas de contabilidad existentes en los servicios. Asimismo, los funcionarios de esta sección actúan como interventores en la entrega de los cargos que deben efectuar los oficiales del presupuesto, sea por traslado, renuncia, destitución, etc.

La sección personal tiene la responsabilidad del movimiento de oficiales del presupuesto, redactando las resoluciones de traslado, licencias, asignaciones familiares, etc., y la redacción de borradores de decretos en los casos de traslados con cambio de residencia, destituciones, etc. En esta sección se efectúa todo el trabajo relacionado con las calificaciones anuales de los oficiales del presupuesto de todo el país. El jefe del personal debe actuar como secretario de la junta calificadora, y confeccionar anualmente el escalafón de mérito y antigüedad del personal dependiente de la Oficina del Presupuesto y Finanzas, ciñéndose rigurosamente a él al estudiar y resolver los ascensos que correspondan por vacancias en el servicio. Se llevan también en esta oficina el estado de las fianzas que están obligados a rendir los oficiales que manejan fondos; un minucioso archivo y kardex con todos los antecedentes funcionarios de

cada uno de los oficiales del presupuesto; y la planta suplementaria.

La sección pagos confecciona todos los decretos y giros con cargo a fondos presupuestarios para atender al funcionamiento de la Oficina del Presupuesto, lleva el estado de las compras y distribución de mobiliario y material de oficina, y confecciona los estados de pago de los sueldos y viáticos, efectuando ella misma el pago al personal que presta servicios en la provincia de Santiago.

Existe, además, la oficina central de racionalización - recientemente creada - con el carácter de oficina técnica asesora del Director. Entre sus objetivos principales figura el de estudiar los procedimientos y métodos de trabajo de los servicios públicos que expresamente soliciten su intervención, procurando encauzar en la mejor forma posible el crecimiento que ha experimentado el mecanismo gubernamental, rebajando su costo de funcionamiento, eliminando trabajos innecesarios y aumentando la eficiencia de cada servicio. Está en condiciones de asesorar en el estudio de los proyectos que se relacionan con la creación, organización, funcionamiento, coordinación, supresión o cualquiera modificación estructural de los distintos servicios públicos. Sus funcionarios estudian los procedimientos y métodos de trabajo de las diversas reparticiones públicas con el fin de proponer las modificaciones que permitan aprovechar mejor el elemento funcionario y los medios materiales con que cuenta el servicio para desarrollar sus labores.

Se desea además que esta sección estudie todas las materias referentes a la administración del personal y difunda los conocimientos técnicos que sean de interés para los jefes de servicio.

2. Los examinadores del presupuesto

La finalidad que se tuvo en vista al crear este cuerpo de funcionarios especializados en presupuestos fue la de que sirvieran de asesores inmediatos del director y de colaboradores de la sección presupuesto, especialmente en la formación de los presupuestos anuales, estudiando las necesidades de los servicios tanto en los renglones rígidos (fijos) como en las variables.^{42/}

^{42/} En Chile, para orientar a este personal se emplean los llamados "instructivos". La oficina del presupuesto de los Estados Unidos cuenta con un "Staff Orientation Manual".

Tiene que estudiar asimismo los proyectos de ley por medio de los cuales se arbitren fondos del presupuesto, o con cargo a nuevos recursos, para las diversas necesidades de los servicios fiscales.

La asesoría de este personal es de gran utilidad, ya que a cada funcionario se le asigna el examen del proyecto de presupuesto de un ministerio (o más si su movimiento de fondos no es muy elevado). De esta manera puede contarse con un asesor que está en conocimiento de todas las modalidades de cada secretaría de estado y compenetrado de su movimiento de fondos. Asimismo, tiene en todo momento una idea clara de los saldos de inversiones dentro de la ejecución presupuestaria, ya que permanece en contacto continuo con el oficial de presupuesto jefe del ministerio respectivo.

3. Los oficiales del presupuesto

Estos funcionarios están distribuidos en los diversos ministerios y servicios públicos que de ellos dependen. Los adscritos a los servicios tienen como función principal la de fiscalizar la ejecución del presupuesto y cooperar con sus informes a la mejor elaboración del proyecto de entradas y gastos.

El decreto de hacienda N° 1148, de 1946, establece las siguientes obligaciones de los oficiales del presupuesto: a) llevar al día el detalle de la inversión del presupuesto y sus saldos; b) realizar los giros, los documentos que se ordena cancelar debe en todo caso autorizarlos el jefe del respectivo servicio; c) tramitar los pagos a terceros en el menor plazo posible; d) visar todo documento que se relacione con la inversión de fondos; e) informar a sus jefes administrativos de las disponibilidades de fondos de sus servicios; f) comunicar oportunamente el cese de cualquier contrato o compromiso que se esté cumpliendo por tesorería; g) informar cada dos meses y dentro de los 10 primeros días siguientes a la Oficina del Presupuesto y Finanzas sobre el movimiento de fondos habido en el servicio; h) elaborar los estados de pago con la debida oportunidad, presentarlos a tesorería en los plazos que ella fije, percibir su valor y pagar a los funcionarios, empleados y obreros; i) efectuar las retenciones y descuentos legales a que hubiere lugar; j) hacer las retenciones de interés particular

/cuando hubiere

cuando hubiere sentencia judicial al respecto; k) contestar por intermedio del jefe los reparos que la Contraloría General formule y que tengan relación con la administración de fondos; l) confeccionar los inventarios de los bienes muebles fiscales, cuando no exista otro funcionario que tenga esta función específica; m) velar por la conservación de los muebles, útiles, etc. de su servicio; n) mantener los materiales y útiles que se requieran en el servicio, cuando esta función no esté encomendada a otro empleado del servicio; ñ) fiscalizar si los precios de los objetos que se adquieran directamente guardan relación con su calidad, y en los casos de propuestas o pagos por reparaciones menores, verificar si los precios unitarios guardan relación con los precios corrientes del mercado; o) confeccionar el proyecto de presupuesto de gastos del servicio y someterlo a la consideración del jefe respectivo; y p) proponer las medidas que puedan reportar al Fisco economías en los gastos.

Además, los oficiales del presupuesto deben representar por escrito toda orden del Ministro o de los jefes inmediatos que contravenga las disposiciones legales existentes sobre inversión de fondos. Dichas órdenes sólo se cumplen por orden escrita del Ministro del ramo y en tal caso, los oficiales deben dar cuenta a la Oficina del Presupuesto y Finanzas, con lo cual su responsabilidad queda a salvo.

APENDICE A

PRESENTACION DEL PRESUPUESTO DEL SERVICIO NACIONAL DE SALUD

Funciones:

Programar y ejecutar una política integrada de fomento, protección y reparación de la salud, considerando que:

- a) Las acciones de fomento y protección de la salud se realizan para toda la población nacional.
- b) Las acciones de reparación de la salud se realizan, de acuerdo con los preceptos legales, para el 70% de la población.
- c) Las acciones enumeradas más arriba se realizan en el Centro de Salud, que es la unidad ejecutiva del Servicio y del cual forman parte los hospitales y otros establecimientos, así como los equipos que realizan labores de terreno.

Programas y actividades:

Los programas y actividades del Servicio Nacional de Salud tienen por objeto disminuir los riesgos de enfermar y morir de la población, fomentando y protegiendo la salud colectiva y reparando la salud individual. Los volúmenes de trabajo que realiza para cumplir sus principales programas son los siguientes:

	1956	1957	1958	1959
	Real	Real	Est.	Est.
a) Fomento:				
N° de consultas pre-natales	390 504	433 429	440 000	450 000
Partos atendidos	119 205	132 551	143 000	154 000
N° de consultas de niños	2 044 911	2 241 653	2 350 000	2 450 000
b) Protección:				
Niños inmunizados (dosis)	1 723 724	2 105 881	2 235 000	2 155 000
Vacuna mixta (tos ferina y difteria)	256 313	239 602	245 000	240 000
Vacuna antivariólica	783 188	1 273 506	1 400 000	1 300 000
Vacuna B.C.G.	151 212	137 720	140 000	145 000
Otras vacunaciones	365 290	356 231	350 000	350 000
Tuberculosis (Mantoux)	167 722	98 822	100 000	120 000
c) Recuperación de la salud:				
Consultas y visitas médicas	6 025 590	6 208 764	6 300 000	6 500 000
Atenciones dentales	1 664 013	1 739 630	1 800 000	1 900 000
Exámenes laboratorios	2 702 982	2 708 319	2 740 000	2 760 000
Exámenes Rayos X	967 423	894 216	900 000	920 000
Atención paramédicas	6 321 457	6 498 630	6 600 000	6 800 000
N° de camas	32 295	31 769	32 000	32 200
Egresados	464 826	502 215	520 000	540 000
Días de estada	9 837 391	9 655 775	9 700 000	9 800 000
Días de subsidio	8 337 751	7 086 771	6 500 000	6 500 000

El presupuesto de 1959 se distribuye en los siguientes programas:

Tipos de programas	Porcentaje con relación al total del Presupuesto
1. Administración	12 %
2. Atención médica	57 %
3. Materno infantil	26 %
4. Epidemiología	0,9%
5. Higiene ambiental	1,5%
6. Odontología	2,6%

Administración: Involucra gastos de sueldos, del personal, reparación y conservación de muebles y útiles, seguros, arriendos, gastos de impresiones, etc.

Atención Médica: Corresponde a la atención de adultos en hospitales y consultorios.

Materno Infantil: La atención de madres embarazadas, partos y niños.

Epidemiología: Prevención de enfermedad, mediante la destrucción de sus vehículos y acciones sanitarias.

Higiene Ambiental: Construcción de letrinas, pozos sépticos, alcantarillado, etc.

Odontología: Fluorización de aguas, extracciones y curaciones dentarias, prótesis, etc.

Para la ejecución de los programas indicados, cuenta con el siguiente volumen de personal:

Descripción	1958	1959
Médicos	5 270	5 270
Dentistas	771	771
Farmacéuticos	342	342
Químicos Farmacéuticos	36	36
Enfermeras	1 151	1 151
Asistentes Sociales	610	610
Oficiales	4 793	4 793
Practicantes	4 886	4 886
Auxiliares	3 301	3 301
Personal de Servicios	9 059	9 059
Otros	2 026	2 026
Total:	32 245	32 245

/Los recursos

Los recursos materiales asignados para el cumplimiento de los programas incluyen hospitales, camas, Rayos X, vehículos motorizados, muebles, etc.

Los recursos financieros son los siguientes:

<u>Descripción</u>	<u>(en millones de pesos)</u>	
	<u>1958</u>	<u>1959</u>
Presupuesto del S.N.S.	52 583.7	60 473.4
Aportes a través del Presupuesto de la Nación	23 305.0	28 491.7

Organización y Administración:

Los métodos y procedimientos administrativos establecidos para el funcionamiento del Servicio originan el siguiente volumen de trabajo administrativo:

<u>Descripción</u>	<u>1956</u>	<u>1957</u>	<u>1958</u>	<u>1959</u>
	<u>Real</u>	<u>Real</u>	<u>Est.</u>	<u>Est.</u>
Decretos dictados	39 484	45 170	58 016	50 000
Resoluciones	2 847	3 685	2 269	2 000
Oficios enviados	33 306	32 201	29 299	30 000
Oficios recibidos	55 265	49 867	50 189	50 000
Providencias	-	-	2 926	2 500
Circulares	182	212	232	200
Ordenes del servicio	31	10	3	2
Telegramas enviados	2 494	1 743	1 473	1 400

APENDICE B

PRESENTACION DEL PRESUPUESTO DE LA DIRECCION DE VIALIDAD

Funciones del Servicio

1. Ocuparse de todo lo relacionado con el estudio, construcción y conservación de los caminos públicos, puentes y vías fluviales del país.
2. Construir las pistas de aeródromos y los respectivos saneamientos de terrenos.

Programas y Actividades

1. Programas para la construcción de caminos y puentes.
2. Programas de obras de habilitación de aeropuertos.
3. Programas de conservación de caminos y puentes.

El volumen de trabajo realizado y programado es el siguiente:

Descripción	1957 Real	1958 Est.	1959 Est.
<u>Caminos:</u>			
Caminos existentes mejorados (km.)	2 480	3 000	2 200
Caminos pavimentados (km.)	78	90	70
Caminos nuevos construidos (km.)	1 004	1 050	1 100
Caminos conservados (km.)	35 000	39 200	40 000
Estudios definitivos de caminos	1 320	1 150	1 000
Anteproyectos de caminos	260	300	350
Reconocimientos de caminos	460	500	550
<u>Puentes:</u>			
Puentes reparados (metros)	11 800	13 800	12 500
Puentes construidos (metros)	1 783	1 400	1 600
<u>Puentes mayores:</u>			
Terminados por la Oficina Central (metros)	1 500	1 600	1 500
Puentes estudiados	3 000	3 100	3 500

Para el cumplimiento de sus fines señalados anteriormente, la Dirección cuenta con los siguientes recursos humanos:

/Descripción

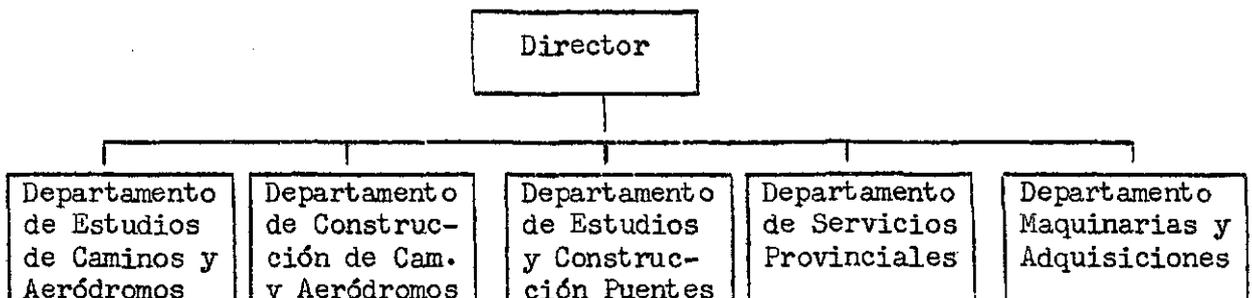
Descripción	1957	1958	1959
Directores ejecutivos	1	1	1
Ingenieros jefes	6	6	6
Ingenieros	67	67	69
Ayudantes Ingenieros	25	29	30
Arquitectos	2	2	2
Contadores	3	4	5
Oficiales técnicos	796	1 002	1 016
Oficiales administrativos	281	337	354
Auxiliares del servicio	17	16	16
Mecánico choferes	68	57	70
Totales	1 266	1 521	1 569

Se cuenta con los siguientes recursos financieros, incorporados en el presupuesto:

Descripción	1957	1958	1959
	Real Millones de pesos	Presup. Millones de pesos	Presup. Millones de pesos
1) <u>Gastos Corrientes:</u>	399.9	1 953.4	1 282.3
a) <u>Gastos de operación</u>	350.6	909.9	1 138.8
Remuneraciones	272.4	680.7	605.9
Compra de bienes	78.2	229.2	532.9
b) <u>Transferencias</u>	49.3	143.5	143.5
2) <u>Gastos de Capital:</u>	14 632.1	17 161.7	16 723.2
<u>Inversión directa</u>	14 632.1	17 161.7	16 723.2
Totales	15 032.0	18 215.1	18 005.5

Organización y Administración

Para el cumplimiento de las funciones y fines programados se cuenta con la siguiente organización y estructura:



El volumen de trabajos administrativos en cumplimiento de los métodos y procedimientos establecidos de acuerdo con su organización, son los siguientes, siendo probable para 1959, el que se indica:

Descripción	1956	1957	1958	1959
Resoluciones	1 225	1 380	1 700	1 800
Oficios enviados	16 930	16 518	17 000	18 000
Oficios recibidos, providencias, circulares y órdenes del Servicio	15 909	14 047	15 500	14 000
Cartas y telegramas enviados	3 485	4 261	4 100	4 600
Giros (Ordenes de pagos)	5 117	5 280	4 000	4 000

APENDICE C

PRESENTACION DEL PRESUPUESTO DE LA
DIRECCION GENERAL DE TIERRAS Y BIENES NACIONALES

Funciones:

1. Tramitar e informar todo expediente relacionado con las leyes vigentes sobre colonización, constitución de la propiedad austral y formación de poblaciones y concesiones de sitios.
2. Tramitar e informar toda cuestión relativa a problemas de ocupación, usurpación, conflictos, fijación de deslindes y demás que se presenten en terrenos de la zona de colonización.
3. Confeccionar el Registro y Catastro clasificado de los bienes raíces de propiedad fiscal.
4. Conservar y controlar el inventario de los bienes muebles de la Administración Civil del Estado.
5. Hacer ingresar al patrimonio fiscal los bienes que adquiriera el Estado, y, en general, preocuparse de todas aquellas materias relacionadas con el patrimonio, velando por su integridad.

Programas y Actividades:

Los programas de la Dirección de Tierras y Bienes Nacionales son los siguientes:

1. Programa de replanteo de terrenos, de mensura, de planificación de las reservas, de apertura de fajas, sendas, caminos, etc.
2. Programas de habilitación y asistencia de colonias agrícolas existentes en terrenos fiscales.
3. Programas de mensura, planificación y clasificación de terrenos fiscales dados en arrendamiento o en grandes concesiones en Magallanes.
4. Programas de mensura o catastro en zonas que determine el Ministerio de Tierras y que pueden ejecutarse por intermedio del Instituto Geográfico Militar.
5. Programa de expropiaciones y adquisiciones de terrenos para la formación de poblaciones o de reestructuración de minifundios.
6. Programa de exploración, mensura, apertura de fajas y sendas, de confección de planos y estudios de clasificación de suelos en las provincias de Aysen y Chiloé Continental.
7. Programas de catastro de la propiedad fiscal, de reparaciones y habilitación.

El volumen de trabajo realizado y programado es el siguiente:

/Descripción

Descripción	1957 real	1958 est.	1959 est.
1. Predios concedidos:			
a) En números	1 200	2 500	3 500
b) En hectáreas	27 245	42 000	30 000
2. Mensuras (en hectáreas)	350 000	350 000	380 000
3. Lotes fiscales arrendados (en Has.)	89	80	100
4. Títulos gratuitos, definitivos, etc.	800	1 600	2 000
5. Entradas por arrendamiento (en millones de pesos)	123	120	150
6. Entradas por arrendamiento en Magallanes, en moneda extranjera, aproximadamente (millones de pesos)	1 291	800	1 200
7. Entradas por concepto de herencias yacentes (millones de pesos)	5	8	9
8. Inventario (Especies inventariadas en Oficinas Públicas (millones de pesos)	1 500	4 500	5 000
9. Remates Junta Almoneda	-	20	30
10. Enajenación bienes fiscales	-	20	25

Para cumplir las metas anteriores se cuenta con el siguiente volumen de personal:

<u>Descripción</u>	<u>1957</u>	<u>1958</u>	<u>1959</u>
Directores Ejecutivos	3	3	3
Constructores Civiles	4	3	3
Topógrafos	64	64	64
Oficiales	80	82	82
Otros	10	10	10
Totales	161	162	162

No existen cargos vacantes en esta planta, de acuerdo a la legislación vigente.

Se cuenta con la siguiente asignación de materiales y equipos de trabajos:

<u>Descripción</u>	<u>1957</u>	<u>1958</u>	<u>1959</u>
Oficinas regionales	12	12	12
Vehículos motorizados	16	16	16

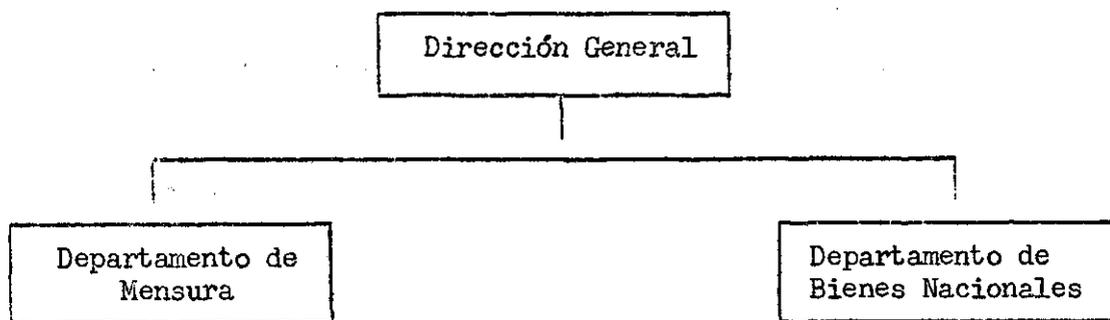
/Además se

Además se contará con los siguientes recursos financieros incorporados en este presupuesto, según se indica:

Descripción	1957	1958	1959
1) Gastos Corrientes:	152.2	290.6	319.0
a) Gastos de operación	141.3	270.6	297.0
Remuneraciones	80.9	157.6	173.3
Compra de bienes	60.4	113.0	118.7
b) Transferencias	10.9	20.0	22.0
Totales	152.2	290.6	319.0

Organización y Administración

Para el cumplimiento de las funciones y programas se cuenta con la siguiente organización del Servicio:



Los métodos y procedimientos establecidos originan el siguiente volumen de trabajo administrativo, existiendo un volumen probable para 1959 del orden que se señala:

Descripción	1957 real	1958 est.	1959 est.
1. Resoluciones	600	600	700
2. Oficios enviados	7 000	18 000	20 000
3. Oficios recibidos	22 000	23 400	22 500
4. Expedientes formados	23 000	29 700	31 500
5. Providencias	18 500	26 450	25 000
6. Circulares	12	20	15
7. Ordenes del Servicio	10	25	28
8. Cartas y telegramas enviados	2 500	3 000	3 000
9. Ordenes de pago	360	450	500

APENDICE D

PRESENTACION DEL PRESUPUESTO DE LA
DIRECCION GENERAL DE EDUCACION PRIMARIA Y NORMAL

Funciones principales:

- 1) Ejercer la dirección técnica y administrativa de la educación primaria y normal;
- 2) Ejercer el control sobre todos los establecimientos y personal que estén sometidos a su jurisdicción;
- 3) Supervigilar la enseñanza particular de las ramas de su competencia;
- 4) Estudiar y proponer al Ministro los planes y programas de estudio para los establecimientos de su dependencia o supervigilancia;
- 5) Presentar anualmente una memoria sobre la marcha del servicio.

Programa y Actividades:

Los principales programas que impulsa la Dirección General de Educación Primaria son los siguientes:

- 1) Programas de enseñanza primaria y normal;
- 2) Programas de control y supervigilancia de la enseñanza particular;
- 3) Programas de mejoras de los planes de estudio de la enseñanza primaria y normal;
- 4) Programa de alfabetización popular;
- 5) Programas de alimentación a estudiantes primarios y normales;
- 6) Programas de construcción, reparación y ampliación de locales escolares;
- 7) Programas de explotación de predios agrícolas en las Escuelas Normales y Rurales;
- 8) Programas de mantenimiento de Escuelas Granjas y Quintas;
- 9) Programas de experimentaciones pedagógicas y de cursos de perfeccionamiento;
- 10) Programas de asistencia médica a los escolares;
- 11) Programas de instalación y mantenimiento de Escuelas Centralizadas y Consolidadas;
- 12) Programas de Educación Fundamental.

Los volúmenes de trabajo que representan la ejecución de los programas mencionados queda de manifiesto en las siguientes cifras significativas:

/Descripción enseñanza

Descripción enseñanza fiscal	1957 real	1958 est.	1959 est.
N° de escuelas en funcionamiento	3 840	3 850	3 900
Matrícula total	660 000	670 000	680 000
Matrícula hombres	340 000	345 000	350 000
Matrícula mujeres	320 000	325 000	330 000
Asistencia media total	580 000	595 000	600 000
Asistencia media hombres	295 000	300 000	302 500
Asistencia media mujeres	285 000	295 000	297 500
<u>Horas de clase:</u>			
Para las Escuelas Normales comunes y para las Escuelas de Ciegos y la de Sordo- mudos	6 790	6 990	7 190
Para las Escuelas Normales comunes	425	425	425
Para la Escuela Normal Superior José A. Nuñez	1 000	1 000	1 000
Para las Escuelas Pedagógicas	1 612	1 612	1 612
Para las Escuelas Consolidadas	-	200	200
<u>Fiscalización sobre la enseñanza particular:</u>			
N° de escuelas en funcionamiento	2 100	2 150	2 200
Matrícula total	260 000	265 000	270 000
Matrícula hombres	135 000	140 000	140 000
Matrícula mujeres	125 000	125 000	130 000
Asistencia media total	229 000	230 200	231 000
Asistencia media hombres	118 000	119 000	120 000
Asistencia media mujeres	111 000	111 200	111 000

Para cumplir con las tareas señaladas en los programas, se cuenta con el siguiente volumen de personal:

Descripción	1957	1958	1959
Directores ejecutivos	11	11	11
Visitadores generales	5	5	5
Directores de Escuelas de 1a. clase	1 089	1 139	1 139
Directores de Escuelas de 2a. clase y Subdirectores de 1a. clase	3 100	3 400	3 400
Directores de Escuelas de 3a. clase	1 100	900	900
Directores de Escuelas Nocturnas	300	300	300
Profesores, Inspectores, etc.	1 048	1 048	1 048
Profesores de Escuelas Primarias, Parvularias, Especiales, Vocacionales, etc.	16 200	17 500	17 500
Profesores de Escuelas Primarias, en localida- des con menos de 25 000 habitantes	460	460	460
Profesores de Escuelas Nocturnas y Especiales de Ramos Técnicos	410	410	410
Oficiales	68	68	68
Otros	2 217	2 248	2 248
Totales	26 008	27 489	27 489

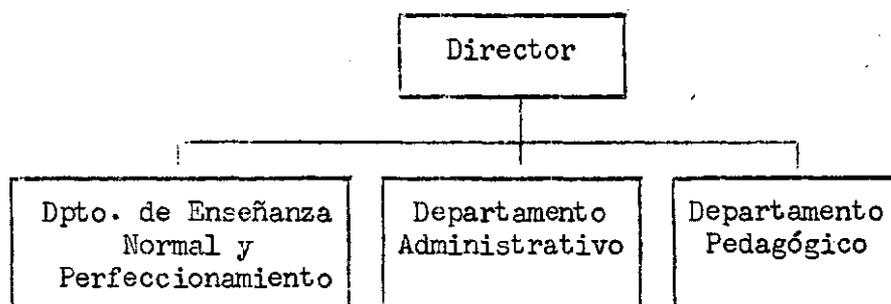
La asignación de recursos materiales incluye escuelas, materiales de enseñanza, etc.

La asignación de recursos financieros incluidos en el presupuesto fiscal son del siguiente orden, clasificados en forma económica:

<u>Descripción</u>	1958 <u>Presup.</u>	1959 <u>Presup.</u>
1) Gastos Corrientes:	27 501.2	38 234.4
a) Gastos Operación	25 696.4	35 887.8
Remuneraciones	24 116.0	33 477.4
Compra de bienes	1 580.4	2 408.4
b) Transferencias	1 804.8	2 346.6
2) Gastos de Capital:	-	30.0
Inversión directa	-	30.0
Totales	27 501.2	38 264.4

Organización y Administración:

La estructura orgánica de la Dirección General de Educación Primaria y Normal es la siguiente:



El volumen de trabajo administrativo que generan los métodos y procedimientos establecidos es del volumen siguiente:

	1957 real	1958 est.	1959 est.
1. Resoluciones	6 000	6 100	6 200
2. Oficios enviados	2 900	3 000	3 100
3. Expedientes formados y otros	50 000	50 000	50 000
4. Providencias	8 900	8 950	9 000
5. Circulares	100	100	100
6. Concursos	700	700	700

APENDICE E

PRESENTACION DEL PRESUPUESTO DE LA DIRECCION GENERAL DEL TRABAJO

Funciones del Servicio

1. Supervigilar la aplicación de las leyes sociales y del funcionamiento de las sociedades mutualistas y gremiales.
2. Fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones legales referentes al trabajo y a la previsión social.
3. Facilitar información técnica y asesorar a los empleadores y patronos, a los empleados y obreros y a las organizaciones sociales, sobre la manera más efectiva de cumplir las disposiciones legales.
4. Asesorar a las Comisiones Mixtas de Sueldos y Junta Clasificadora de Empleados y Obreros.
5. Estudiar las reformas legales y reglamentarias relacionadas con las leyes sociales.
6. Atender los asuntos referentes a la Oficina Internacional del Trabajo y demás organismos y reparticiones extranjeras que se preocupen o tengan a su cargo la atención de cuestiones sociales.
7. Registrar y clasificar la cesantía de trabajadores, la reocupación de éstos y el control de sus migraciones.
8. Controlar la iniciación, reanudación, paralización o disminución definitiva o temporal de toda actividad de trabajo, etc.
9. Fomentar la celebración de contratos colectivos de trabajo y la orientación, iniciativa y supervigilancia de las actividades tendientes a prevenir o dar solución a los conflictos colectivos de trabajo.
10. Supervigilar los asuntos relacionados con la constitución y funcionamiento de las Juntas Permanentes de Conciliación y Tribunales Arbitrales.
11. Fomentar y controlar las organizaciones sindicales, mutualistas y gremiales.
12. Supervigilar y orientar la inversión de los fondos y recursos de las organizaciones sociales sujetas a control del Servicio.

Programas y Actividades

El volumen de trabajo realizado y programado es el siguiente:

/Tipo de

Tipo de actividad	1957	1958	1959
Actuaciones fiscalizadoras	54 861	57 650	60 535
Asalariados fiscalizados	196 637	202 500	204 000
Infracciones constatadas	5 060	-	-
Denuncias a los Tribunales	2 147	2 300	2 500
Gratificaciones controladas (en millones de pesos)	3 466	431	-
Empleados cuyo pago de gratificación fue controlado	40 846	3 262	-
Total feriados controlados	177 020	-	-
Reclamos atendidos	29 869	28 500	28 000
Suma que representan los reclamos solucionados (miles)	247 089	260 010	300 000
Cesantes inscritos	117 819	132 700	132 780
Cesantes colocados	28 271	58 620	58 620
Cierre de empresas autorizadas	15	10	10
Despidos controlados	230	963	963
Organizaciones controladas	-	2 856	2 000
Números de Sindicatos	-	290 000	295 000
Sindicatos constituidos	-	119	100
Renovaciones de Directorio de Sindicatos	-	1 896	1 980
Sindicatos cuya participación de utilidades se controló	-	341	300
Participaciones percibidas por esos Sindicatos (millones de pesos)	905	1 059	1 090
Presupuestos revisados	-	1 056	1 200
Conflictos colectivos	1 066	1 001	1 528
Conflictos solucionados	687	713	1 060
Gasto que significó la solución de estos conflictos (millones de pesos)	4 901	5 069	5 763
Asalariados beneficiados	115 189	126 131	165 934
Huelgas legales	12	27	18
Huelgas ilegales	68	69	156
Comisiones Mixtas Salarios Ministerios	48	36	34
Dictámenes evacuados	950	611	650
Informes Convenios Internacionales ratificados	34	41	44
Sentencias de las Comisiones de Sueldos	11 154	12 269	13 496
Resoluciones adoptadas por la Junta Clasificadora de EE. y OO	371	400	450
Personas clasificadas	956	506	600

/Para cumplir

Para cumplir las metas anteriores se cuenta con el siguiente volumen de personal:

Descripción	1957	1958	1959
Directores Ejecutivos	1	1	1
Abogados	15	17	17
Médicos	-	-	1
Ingenieros Agrónomos	2	1	3
Ingenieros Comerciales	-	-	1
Oficiales Administrativos, Inspectores y Jefes	314	333	364
Otros	38	36	42
Cargos vacantes	59	41	-
Totales	429	429	429

Se cuenta con la siguiente asignación de materiales y equipos de trabajos:

Descripción	1957	1958	1959
Inspecciones Provinciales	25	25	25
Inspecciones Departamentales	41	41	55
Inspecciones Comunes	5	5	7
Vehículos motorizados	2	2	4

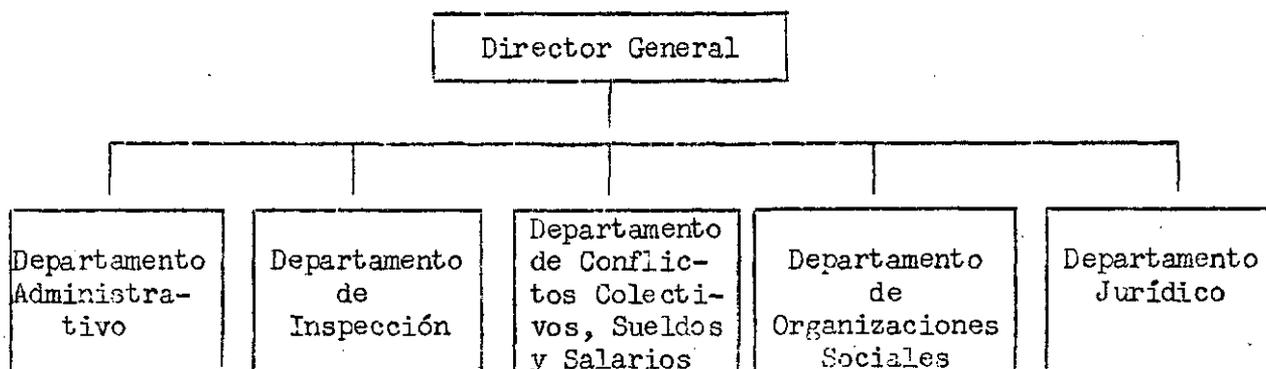
Además se contará con los siguientes recursos financieros incorporados en este presupuesto, según se indican:

Descripción	(millones de pesos)		
	1957 Real	1958 Presup.	1959 Presup.
1) Gastos Corrientes:	218.1	443.4	527.4
a) Gastos de operación	188.6	392.7	476.6
Remuneraciones	164.4	351.2	414.4
Compra de bienes	24.2	41.5	62.2
b) Gastos de transferencias	29.5	50.7	50.8
Total gastos	218.1	443.4	527.4

/Organización y

Organización y Administración

Para el cumplimiento de las funciones y programas se cuenta con la siguiente organización del Servicio:



Los métodos y procedimientos establecidos originan el siguiente volumen de trabajo administrativo:

Descripción	1957	1958	1959
Resoluciones	342	488	600
Oficios enviados	8 011	8 000	9 600
Documentos recibidos	16 232	17 862	21 600
Providencias	4 996	5 690	7 200
Circulares	4	4	5
Ordenes del Servicio	140	160	192
Telegramas enviados	1 672	1 900	2 400
Oficios circulares	133	100	120