



**SEMINARIO DE
CLASIFICACION
Y ADMINISTRACION
PRESUPUESTARIAS
EN SUDAMERICA**

SANTIAGO DE CHILE

27 de mayo a 5 de junio de 1959

NACIONES UNIDAS

NUEVA YORK



**SEMINARIO DE
CLASIFICACION
Y ADMINISTRACION
PRESUPUESTARIAS
EN SUDAMERICA**

SANTIAGO DE CHILE

27 de mayo a 5 de junio de 1959

ORGANIZADO POR LA DIRECCION DE OPERACIONES
DE ASISTENCIA TECNICA, LA CEPAL, LA DIRECCION
DE ASUNTOS ECONOMICOS Y LA OFICINA DE
ADMINISTRACION PUBLICA DE LAS NACIONES UNIDAS

NACIONES UNIDAS

NUEVA YORK, 1959

INDICE

	<u>Página</u>
I. Introducción	1
II. Resumen de los debates	3
1. La misión del gobierno y la función de las cuentas del sector público	3
2. Clasificación económica de las transacciones oficiales	5
3. Clasificación funcional de las transacciones oficiales	7
4. Presupuesto por programas y por actividades	10
5. Métodos de reclasificación económica y funcional de los datos fiscales	13
6. Situación actual de la contabilidad nacional y su relación con las cuentas del sector público	16
III. Conclusiones y recomendaciones	19
 <u>Anexos</u>	
I. Lista de participantes	21
II. Anotaciones sobre los puntos principales del temario	24
III. Lista de documentos	28
IV. Discurso del Exmo. Sr. Eduardo Figueroa, Ministro de Hacienda suplente de Chile	30
V. Exposición del Sr. Raúl Prebisch, Director Principal a cargo de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL	35

I. INTRODUCCION

1. Del 27 de mayo al 5 de junio de 1959 se efectuó en Santiago de Chile, en la sede de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), un Seminario de Clasificación y Administración Presupuestarias, bajo los auspicios de la Dirección de Operaciones de Asistencia Técnica (DOAT), la CEPAL, y la Dirección de Asuntos Económicos y la Oficina de Administración Pública de las Naciones Unidas. Fue el cuarto seminario de este tipo organizado en la sede de las Naciones Unidas en colaboración con las secretarías de las correspondientes comisiones regionales. Los anteriores se realizaron uno en México, en septiembre de 1953, con la participación de los gobiernos del Istmo Centroamericano, las Antillas, México y los Estados Unidos de América; y otros dos en Bangkok, en septiembre de 1955 y 1957, para los países comprendidos en el campo de actividades de la Comisión Económica para Asia y el Lejano Oriente.
2. Asistieron a la reunión 20 expertos designados por 10 gobiernos de Estados miembros de la Comisión Económica para América Latina y por otro de un Estado Miembro de las Naciones Unidas 1/. Los expertos actuaron con carácter individual y sus opiniones no reflejaron necesariamente el criterio de sus gobiernos respectivos.
3. Uno de los fines principales del Seminario fue estudiar el mejoramiento de los métodos de programación fiscal para el desarrollo económico. Con ese objeto se discutieron principalmente la función de las cuentas del sector público, la reclasificación inspirada en criterios económicos y funcionales de las transacciones oficiales presupuestas y efectivas, y los problemas referentes a la presentación de presupuestos por programas y por actividades. Igualmente se examinó la interdependencia financiera de los principales componentes del sector público y la de este sector con el privado.
4. Para centrar y orientar sus deliberaciones, el Seminario aprobó el siguiente temario 2/:
 1. Discurso de apertura
 2. Aprobación del temario
 3. La misión del gobierno y la función de las cuentas del sector público
 4. Clasificación económica de las transacciones oficiales
 5. Clasificación funcional de las transacciones oficiales
 6. Presupuesto por programa y presupuesto por actividad
 7. Métodos de reclasificación de los datos del presupuesto fiscal
 8. Situación actual de la contabilidad nacional y su relación con las cuentas del sector público
 9. Aprobación del Informe

1/ Véase en el anexo I la lista de los participantes.

2/ En el anexo II pueden encontrarse algunas anotaciones sobre los puntos principales del mismo.

/...

5. Entre los documentos examinados en el Seminario figuran un Manual para la Clasificación Económica y Funcional de las Transacciones Públicas (que en adelante se denominará el Manual) preparado por la Sub-Dirección Fiscal y Financiera, y El presupuesto como instrumento para la programación del desarrollo económico preparado por la CEPAL. En el Anexo III se incluye una lista completa de los documentos de trabajo de las Naciones Unidas y de los trabajos presentados por los participantes.

6. Se inauguró la reunión bajo la presidencia del Sr. Jorge Ahumada, Director de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL. Pronunció el discurso de apertura el Ministro de Hacienda suplente de Chile, Excelentísimo Sr. Eduardo Figueroa, quien dio la bienvenida a los participantes, transmitiéndoles un saludo de S.E. el Presidente de la República 3/. A continuación hizo uso de la palabra el Director Principal a cargo de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL, Sr. Raúl Prebisch 4/.

7. En la reunión se designó un comité de redacción para preparar el informe final, y quedó integrado por expertos de la Argentina, Colombia, Chile, Ecuador, Uruguay y Venezuela. Se nombró Relator al Sr. Javier Rémigés Díaz (Argentina).

8. En la sesión de clausura, celebrada el día 5 de junio de 1959, y después de aprobado el presente informe, se agradeció a la Dirección de Operaciones de Asistencia Técnica, la Dirección de Asuntos Económicos, la Oficina de Administración Pública de las Naciones Unidas y la Secretaría de la CEPAL su contribución al éxito con que se coronaron las labores del Seminario y la buena organización y funcionamiento de los trabajos. Hicieron uso de la palabra en ese sentido los Sres. Luis Alberto de la Torre (Ecuador), Joaquín Collada Andreu (España), Edison Gnazzo (Uruguay), Braulio Jatar Dotti (Venezuela) y Javier Rémigés Díaz (Argentina). El Sr. Jorge Ahumada, Jefe de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL y Director del Seminario, después de agradecer la colaboración de los expertos asistentes, clausuró las labores de la reunión.

3/ Véase en el anexo IV el texto completo de su discurso.

4/ Véase el texto de su exposición en el anexo V.

II. RESUMEN DE LOS DEBATES

1. LA MISION DEL GOBIERNO Y LA FUNCION DE LAS CUENTAS DEL SECTOR PUBLICO

9. En una exposición previa se puso de manifiesto que, por circunstancias que son de conocimiento general, el sector público de los países de América del Sur ha llegado a absorber una cuota considerable de los recursos productivos nacionales, que en algunos casos excede de un quinto del producto bruto interno.

10. La expansión de las actividades del sector público ha venido aparejada con su mayor complejidad, y de ellos se ha derivado la necesidad de reestructurar el mecanismo y los procedimientos administrativos. Como ocurre con frecuencia en esta clase de fenómenos, el hombre moderno ha adquirido conciencia con considerable retardo de la necesidad de esas readaptaciones. No obstante que las funciones públicas comienzan a transformarse cuantitativa y cualitativamente desde los albores del presente siglo, muchas de las técnicas que emplea el sector público no han sufrido todavía modificaciones sustanciales, sobre todo aquellas que, como las presupuestarias, están destinadas a asegurar la eficiencia del sector público como mecanismo elaborador de la política económica y social.

11. Se señaló asimismo que los métodos presupuestarios más generalizados en América del Sur adolecen de graves defectos. Son muy pocas las personas que comprenden con claridad lo que realmente significa para el progreso de estos países no corregir esas deficiencias. Por ello pareció conveniente recordar, a título de ejemplo, que no obstante constituir la inversión pública más del 40% de la inversión total anual en varias repúblicas sudamericanas, son poquísimas las que cuentan con un mecanismo que les permita decidir con objetividad la forma en que deben distribuirse esos recursos para que contribuyan con la máxima eficacia al crecimiento del producto nacional, hecho que parece una paradoja en países donde la necesidad de desarrollo es tan grande y tan escasos los recursos de inversión.

12. Los participantes en el Seminario estuvieron de acuerdo en reconocer que en los países de América del Sur casi todos los gobiernos han ampliado considerablemente su esfera de acción, tomando una participación muy activa en el proceso de desarrollo económico y la responsabilidad principal del mantenimiento de la estabilidad monetaria. Sin embargo, los instrumentos de elaboración de la política económica y social - especialmente los de elaboración presupuestaria - no se han ido transformando con suficiente rapidez como para responder cabalmente a las nuevas necesidades.

13. Se indicó que en el campo de la elaboración presupuestaria, en la mayoría de los países el acento recae todavía casi en forma exclusiva en aspectos que guardan relación con los controles contables, sin prestar mayor atención a la asignación óptima de los recursos públicos, ni a la eficacia con que se ejecutan las labores del gobierno. Sin embargo, las clasificaciones económica y funcional y la elaboración de programas de inversión pública que se han comenzado a adoptar como práctica corriente en algunos países de la región constituyen un paso alentador.

/...

14. La reunión consideró que el problema de la asignación de los recursos públicos reside en contar con criterios de prelación en aquellos casos en que se trata de escoger entre actividades competitivas y en disponer de mecanismos que aseguren la complementariedad en aquellos casos en que ésta es necesaria.

15. Se estimó que la compatibilidad y complementariedad de las actividades - pública y privada - pueden asegurarse si el presupuesto del sector público se elabora dentro del marco de un programa nacional de desarrollo económico de mediano plazo, que incluya el programa de actividades del sector público para igual plazo - función por función - y que sirva de base para orientar las decisiones de la política económica y social que afectan la conducta del sector privado. Dentro del sector público mismo, la asignación de recursos puede llevarse a cabo en forma más eficiente si se procede a la aplicación de criterios de prioridad que permitan construir una verdadera pirámide presupuestaria, que debe comenzar con la selección de actividades para constituir una subfunción, y la selección de subfunciones para constituir las funciones.

16. Los participantes reconocieron que un proceso de elaboración presupuestaria que siga las líneas piramidales que van desde el proyecto hasta la función, contribuye en importante medida a asegurar que los programas de acción de los distintos organismos ejecutivos del Estado que son complementarios entre sí - por ejemplo, los programas de desarrollo agrícola con los de transporte - mantengan las relaciones debidas. No obstante, consideraron aconsejable la organización de comités interministeriales que permitan el intercambio de informaciones durante todo el proceso de elaboración presupuestaria.

17. Se examinaron las muchas dificultades que existen para transformar los procedimientos presupuestarios en la dirección que se consideró recomendable. Entre esas dificultades se mencionaron las de carácter político, que se manifiestan especialmente en la discusión parlamentaria del proyecto presupuestario. Se reconoció que en parte se podían obviar procurando un contacto más permanente entre los miembros de las comisiones parlamentarias de presupuesto y finanzas, por un lado, y los funcionarios encargados del presupuesto, por el otro; proponiendo que a los efectos de la votación del presupuesto el parlamento tome en cuenta los programas a desarrollar; presentando cada programa al parlamento como una justificación detallada, y estableciendo la asesoría técnica parlamentaria independiente del poder ejecutivo.

18. Entre otras dificultades importantes se mencionaron asimismo la falta de flexibilidad en el uso de los recursos públicos provocada por la asignación de fondos de leyes especiales a usos inalterables; la proliferación de organismos autónomos y la falta de coordinación entre el gobierno central y los locales y municipales; la carencia de informaciones estadísticas, y la escasez de personal especializado.

19. La transformación de los procedimientos de elaboración presupuestaria de modo que el presupuesto sirva mejor su función como programador del desarrollo y como estabilizador de la actividad económica, puede crear dificultades administrativas si se intenta introducir las nuevas prácticas sin la debida cautela. La reunión consideró que podría iniciarse la aplicación de mejores prácticas de elaboración presupuestaria en actividades como las inversiones patrimoniales. Sería posible así conciliar la cautela indispensable con la gran urgencia de mejorar los procedimientos del sector público. Además, se reconoció que el mejoramiento de las

técnicas de presentación del documento presupuestario en el sentido de que especifique con claridad los objetivos y los medios de la acción propuesta, y contenga la justificación de ambos y un análisis de los efectos que se espera obtener, facilitarán la tarea de la transformación de los procedimientos de elaboración, al contribuir a que la atención de los parlamentarios, la opinión pública y los funcionarios se concentre en los aspectos sustantivos de la política estatal.

2. CLASIFICACIÓN ECONOMICA DE LAS TRANSACCIONES OFICIALES

20. A base de las conclusiones de las sesiones precedentes respecto a la política fiscal y presupuestaria, el Seminario consideró la clasificación económica de las transacciones gubernamentales^{5/}, teniendo en cuenta el tipo de información necesaria para apreciar el efecto que ejercen dichas transacciones sobre la estabilidad del conjunto de la economía y la contribución del sector público al desarrollo económico del país.

21. En relación con estas finalidades de la clasificación económica hubo consenso general en que los sistemas de contabilidad pública tradicionales son deficientes tanto en lo que se refiere a su alcance como al método de presentación. Por lo que toca al análisis a corto plazo de los gastos e ingresos públicos, esa deficiencia pudo ponerse de manifiesto examinando distintos conceptos del déficit presupuestario que generalmente se consideran como indicios de las influencias inflacionarias originadas en el sector público. Sobre los ejemplos proporcionados acerca de distintos países de Sudamérica, se comprobó que el déficit presupuestario sólo refleja parcialmente los resultados de las actividades del gobierno central, en cuanto el presupuesto no incluye algunos organismos importantes, como las empresas estatales de carácter industrial o comercial y los institutos de seguridad social, que no están sujetos a un control rígido fiscal por razones de mayor flexibilidad administrativa. Se indicó también que el déficit (o superávit) resultante de las cuentas presupuestarias se basa principalmente en consideraciones de orden práctico relacionadas con la administración financiera. Así, por ejemplo, el déficit se define en algunos casos como la diferencia entre los gastos e ingresos del estado, incluyendo en estos conceptos las operaciones de crédito a largo plazo; en otros, los empréstitos a largo plazo y la amortización de la deuda no figuran en los ingresos y gastos, pero el superávit de ejercicios anteriores se considera como un rubro de ingresos. Si bien se reconoció que estas definiciones podrían ser adecuadas desde el punto de vista de la administración financiera, se señaló también que son de escasa utilidad como instrumento de análisis económico.

22. Basándose en las consideraciones anteriores los participantes del Seminario convinieron en que uno de los problemas principales que se presentan al aplicarse la clasificación económica es definir claramente el sector público e identificar dentro de este sector los distintos tipos de organismos oficiales, a saber, los órganos del estado y las entidades administrativas incluidos en el presupuesto, las instituciones autónomas de carácter social - por ejemplo, las cajas de seguridad social - y las empresas gubernamentales comerciales y financieras.

5/ Sirvió como base de discusión el esquema presentado en el Manual para la clasificación de las transacciones de gobierno según su carácter económico y su inversión (publicación de las Naciones Unidas. No. de venta: 58.XVI.2).

En el curso del debate se reconoció que, con excepción de las actividades comerciales o industriales, la identificación de los distintos organismos gubernamentales no presentaba problema de difícil solución; y que en este sentido las definiciones contenidas en el Manual antes citado, constituían una guía valiosa para el clasificador.

23. En cuanto a las empresas comerciales e industriales se citaron casos concretos en los que las líneas de demarcación entre el sector privado y el sector público no podrían determinarse con criterios rígidos de clasificación. Sin embargo, se señaló que estos casos habían sido previstos en el Manual, y que los criterios sugeridos en este documento, basados en el grado de control político, permitían en forma adecuada hacer una distinción entre las empresas sujetas a una fiscalización financiera pormenorizada por parte de una entidad estatal (empresas gubernamentales) y las empresas públicas independientes. Cabría distinguir estas empresas del sector privado por el hecho de que, en virtud de las leyes que las crearon, estarían sujetas a un control de carácter general por parte de un ministerio o departamento gubernamental. Las cuentas de las empresas públicas independientes, así como de otros organismos públicos pero no sujetos a un control presupuestario directo, quedarían fuera del sistema de cuentas del sector gubernamental propiamente dicho.

24. El Seminario celebró el carácter general del esquema de clasificación económica contenido en el Manual, que permite aplicarlo a todos los organismos oficiales, incluyendo las empresas comerciales y financieras. Es posible así efectuar una consolidación de todas las transacciones gubernamentales, que permite medir, por ejemplo, la contribución del sector público a la formación de capital en la economía nacional, el total de préstamos otorgados al (o recibidos del) sector privado, el ingreso neto disponible del sector gubernamental, etc.

25. Al examinar con algún detenimiento los conceptos básicos de la clasificación económica, se hizo notar que el objeto de esta clasificación consiste esencialmente en distinguir: los gastos en bienes y servicios por concepto de formación de capital y los gastos corrientes de "consumo", que sumados dan la medida de la absorción directa de recursos reales por parte del gobierno; los pagos - prestaciones sociales y los intereses de la deuda pública por ejemplo - y los ingresos - verbigracia los impuestos - mediante los cuales se redistribuyen los ingresos del resto de la economía; los préstamos y anticipos para el financiamiento de la formación de capital en el resto de la economía, y los ingresos derivados de empréstitos que transfieren al gobierno parte de los ahorros del sector privado interno y del exterior.

26. Desde el punto de vista del uso de la clasificación económica para el análisis a corto plazo, se señalaron algunas formas para medir el déficit del gobierno central, que pueden considerarse como indicios de presiones inflacionarias. Entre ellas, se mencionó la diferencia entre los gastos totales en bienes y servicios y el ingreso neto disponible del gobierno, es decir, el rendimiento de impuestos y otros ingresos corrientes menos los pagos de transferencia al sector privado. En forma indirecta, y aplicando asimismo esa clasificación económica también podría derivarse un índice de la presión inflacionaria originada en el sector oficial, que estaría representado por la suma de la reducción del saldo de caja y del importe neto de los préstamos concedidos por el sistema bancario al gobierno.

27. Los participantes en el Seminario manifestaron su interés en establecer una distinción entre las transacciones oficiales internas y extranjeras en la clasificación económica. Esa distinción permitiría analizar los efectos directos de las actividades gubernamentales sobre el balance de pagos. El Seminario, sin embargo, reconoció las dificultades de orden práctico que traería consigo la aplicación de ese sistema de clasificación, y recomendó que, en una primera etapa, la distinción se hiciera con respecto a las transferencias corrientes y de capital, así como las transacciones de créditos internacionales. Por lo que toca a los gastos en bienes y servicios, se señaló también la gran utilidad de determinar los gastos directos en moneda extranjera que supondría un plan de inversión del gobierno.

28. El Seminario, finalmente, examinó la clasificación de ingresos, prestando especial atención a los impuestos, que representan generalmente entre el 80 y el 90% de los ingresos ordinarios del estado. Hubo consenso general entre los participantes respecto a la utilidad del esquema sugerido en el Manual, en el sentido de que permitía identificar claramente la base de cada impuesto - la renta, el capital, la producción, etc. - y tener a la vez un cuadro completo de la tributación del estado, incluyendo en ella también los impuestos implícitos, derivados, por ejemplo, de la operación de sistemas de cambios múltiples, de monopolios fiscales, etc. Sin embargo, la información derivada de ese esquema de clasificación constituiría sólo un punto de partida para el análisis de los efectos económicos de la tributación. Este tipo de análisis, tal como surgió de la discusión de casos concretos en algunos países de Sudamérica, requeriría extensas investigaciones estadísticas que permitieran identificar los sectores de la economía afectados por los distintos tipos de impuestos (por ejemplo, las sociedades anónimas, el sector agrícola, el sector exportador, etc.). Además, para el análisis de la redistribución del ingreso habría que determinar la incidencia del sistema tributario por niveles de ingresos. Se señaló, por último, que para fines de administración tributaria sería sumamente útil disponer de estadísticas del rendimiento de impuestos clasificados, por regiones o por provincias.

3. CLASIFICACION FUNCIONAL DE LAS TRANSACCIONES OFICIALES

29. Al iniciarse el debate sobre este tema, los participantes del Seminario señalaron que la clasificación funcional no es una forma nueva de presentación del presupuesto, cuya división tradicional por ministerios o departamentos administrativos refleja, en cierto grado, las finalidades del gasto público. Sin embargo, hubo consenso general en que la clasificación por unidades administrativas, si bien es indispensable a los fines de la responsabilidad contable, constituye un medio inadecuado para asegurar el empleo eficaz de los recursos financieros del gobierno. Ello se debe al hecho de que, a consecuencia del aumento del alcance y el carácter de las actividades gubernamentales en las últimas décadas, los ministerios no desempeñan ya una sola función. Además, en casi todos los países - y sobre todo en los de Sudamérica - un gran número de actividades, tanto en el campo económico como en el social, está confiada a entidades autónomas o semiautónomas. De ahí la necesidad de analizar más a fondo los gastos públicos a base de un criterio funcional, a fin de elaborar y coordinar los programas de fomento económico y social que requieren la participación de varias dependencias oficiales y entidades autónomas.

30. El objeto de este tipo de clasificación es fundamentalmente agrupar dentro de un concepto o categoría funcional todos los gastos destinados a un mismo fin, por ejemplo, todos los gastos relacionados con el suministro del mismo servicio público. Por lo tanto, las categorías funcionales principales serían servicios tales como la sanidad, la educación, la defensa, el transporte, etc. Las ventajas de una clasificación uniforme son evidentes cuando se trata de agrupar los gastos destinados al mismo fin, realizados por entidades comprendidas en el presupuesto del gobierno central, instituciones autónomas y gobiernos provinciales o locales. Sólo así es posible presentar un cuadro completo de la composición del total de los gastos públicos.

31. El Seminario convino en que, a un nivel más general, sólo un número reducido de categorías muy amplias aparecerían en el esquema, que sería útil como medio de informar al público sobre las actividades principales del estado. No obstante, se hizo hincapié en que para fines de programación, o sea de asignación de prioridades, así como de fiscalización de la eficiencia de los servicios administrativos, se hace necesario un análisis más detallado, que presente información sobre los costos relativos de las diferentes actividades relacionadas con una función determinada. Por ejemplo, en el proceso de programación no se trata solamente de asignar más fondos a educación y menos a defensa, sino también de asignar más o menos fondos a la educación primaria, secundaria o universitaria, o a las diferentes actividades de defensa.

32. Los participantes en el Seminario consideraron que la clasificación funcional detallada propuesta en el Manual es en general muy satisfactoria para los fines mencionados. Sin embargo, algunos de ellos manifestaron dudas respecto a la utilidad de prever un grupo separado para los "servicios comunales", los cuales bien podrían clasificarse, según su finalidad, bajo "servicios generales" o "servicios económicos". De todos modos, hubo unanimidad en que la función "carreteras y vías de navegación" había de transferirse a los "servicios económicos". Si bien es cierto que esa función no suele estar a cargo de empresas públicas, no es éste motivo suficiente para clasificarla aparte de las demás formas de transporte y comunicaciones.

33. Algunos participantes manifestaron su interés en la aplicación de clasificaciones funcional y económica para determinar los gastos gubernamentales destinados al desarrollo económico. Sobre este tema se opinó que, por lo que toca a la formación de capital - concepto que supone una corriente de bienes y servicios en el futuro - todos los gastos de capital deberían considerarse como "gastos de desarrollo". Sin embargo, cabría señalar que algunos gastos de capital - por ejemplo, los destinados a la construcción de edificios públicos para fines administrativos, monumentos, etc. - no representan un aporte importante al desarrollo económico y deberían excluirse de toda definición precisa de gastos de desarrollo. En cambio, algunos gastos corrientes, como los destinados a los servicios de divulgación agropecuaria, enseñanza técnica, investigaciones científicas, etc., contribuyen directamente al incremento de la productividad económica y por tanto deberían considerarse dentro de ese tipo de gastos. El mismo razonamiento podría aplicarse a otros gastos corrientes que se destinan a los servicios sanitarios, a la enseñanza, y a cualquier otro rubro que pueda aumentar la productividad de la mano de obra. Es evidente que, en tal caso, quedaría desvirtuada la utilidad práctica de una definición particular de los gastos de desarrollo. No obstante, se concluyó que el concepto de gastos de desarrollo es útil cuando se aplica a determinados programas de fomento regional o de un conjunto de industrias integradas.

34. El Seminario reconoció que la clasificación funcional es esencialmente una clasificación de gastos. Se convino, sin embargo, que cuando su cuantía lo justifique sería útil clasificar funcionalmente algunos ingresos, como tasas y ventas de ciertos servicios, deduciéndolos del costo de la función correspondiente. De esta manera se podrían obtener los gastos brutos y netos efectuados en funciones tales como educación, sanidad, etc.

35. El resto del debate versó sobre dificultades prácticas, más bien que conceptuales, con respecto a la clasificación de algunos gastos que surgen de la naturaleza de la información básica disponible. Tal es el caso de los gastos de las dependencias encargadas de servicios comunes, como la imprenta del estado, y el departamento que se ocupa de proporcionar y conservar oficinas para los servicios administrativos del gobierno. En principio los gastos de servicios comunes deberían imputarse a las dependencias beneficiadas con ellos. El Manual contiene algunas fórmulas prácticas para efectuar dichas imputaciones. Se reconoció, sin embargo, que en algunos casos la información básica es tan deficiente que no permite hacerlo así, y por tanto los gastos correspondientes se clasificarían bajo el rubro de "administración general".

4. PRESUPUESTO POR PROGRAMAS Y POR ACTIVIDADES

36. La trascendencia que reviste la acción gubernativa para el desarrollo económico, hace resaltar la conveniencia de orientar los sistemas presupuestarios hacia la adopción paulatina de técnicas más avanzadas que permitan tomar decisiones con un mayor grado de racionalidad. En este sentido, hubo consenso unánime en estimar que uno de los problemas fundamentales a que hay que encontrar solución es la falta de procedimientos que permitan decidir cuáles son las mejores alternativas de inversión para el uso de los recursos públicos. Por lo tanto, resulta de extremo interés buscar la forma de introducir en los países sudamericanos la técnica de programación y de confección de presupuestos por programas.

37. En primer término, hubo un intercambio de informaciones entre los participantes, del que pudo deducirse que en la mayoría de los países sudamericanos hay escasa experiencia en la materia. Quedó en claro que la técnica en discusión difiere en forma apreciable de los sistemas tradicionales y que por lo tanto su aplicación exigirá un serio esfuerzo de adaptación en la estructura y procedimientos administrativos de los países.

38. El presupuesto por programas es un sistema que tiende a permitir realizar, con un mayor grado de perfección, funciones que, de un modo u otro, cumple todo presupuesto en razón de su existencia misma. Entre esas funciones se cuentan la selección de actividades, la coordinación de programas complementarios y la valoración de eficiencia.

39. En virtud de lo antes expresado, se estimó de primordial importancia - como un primer paso hacia la aplicación de esta técnica - definir una estructura institucional adecuada para el cumplimiento de una efectiva acción programadora por parte del Estado.

40. La consideración de los problemas de selección de objetivos y actividades, y de su coordinación, puso de manifiesto la conveniencia de precisar la forma en que cabe llevar a cabo este proceso y el papel que en él debe desempeñar la Oficina de Presupuesto.

41. Resulta claro ante todo que al programar con fines de desarrollo económico se perfilan metas a mediano y largo plazo para las diversas funciones que cumple el Estado. Por otra parte, cada ejercicio presupuestario anual debe consultar la realización de cierta proporción de cada uno de los objetivos a mediano y largo plazo. Así, por ejemplo, es posible definir como meta en materia de educación, aumentar el promedio de escolaridad de la población de 1,5 a 3,0 años en un plazo de 10 años, o reducir en dicho período en un determinado porcentaje el índice de analfabetismo. Alcanzar este objetivo exigirá en ese plazo la construcción y habilitación de un determinado número de escuelas, la formación de cierta cantidad de profesores, etc. El cumplimiento del mismo objetivo a largo plazo obligará a prever, en cada presupuesto anual, un volumen determinado de recursos para los fines señalados.

42. En el curso del debate se hizo patente que la formulación de programas a corto plazo es responsabilidad de la Oficina de Presupuesto, que deberá ampliar paulatinamente su campo de acción para abarcar este aspecto, además de sus labores habituales en relación con los problemas contables y financieros del ciclo presupuestario.

43. La falta de experiencia en materia de programación dio motivo a que se prestara especial atención al problema de determinar si las funciones de programación a corto y largo plazo debían encomendarse a un solo organismo, o si, por el contrario, se justifica la existencia paralela de una Oficina de Planificación encargada de la programación a mediano y largo plazo, y de la Oficina de Presupuesto responsable de la elaboración de los programas anuales.

44. La realidad de América del Sur indica que sólo en algunos países existen actualmente oficinas de planificación y que la mayor parte de ellas es de reciente creación. La regla general es que existan oficinas de presupuesto responsables de la preparación y ejecución del presupuesto anual.

45. Aunque no es posible fijar pautas de validez general en esta materia, el debate permitió formular una proposición en el sentido de que la programación a mediano y largo plazo presenta características de naturaleza específica que difieren en cierta medida de los problemas que se plantean en relación con las alternativas de corto plazo.

46. Por lo tanto, está justificada la creación de organismos de programación, como ya se ha hecho en Colombia, el Ecuador y Venezuela. Sin embargo, es perfectamente posible adoptar, como solución alternativa, la estructuración de una Oficina de Presupuesto de organización adecuada, que se encargue de ambas funciones.

47. En todo caso pareció importante subrayar que, al crearse organismos de planificación, es indispensable vincular su acción con las oficinas de presupuesto respectivas, mediante una coordinación cuidadosa de funciones y atribuciones. Se consideró recomendable, en tal caso, la intervención de representantes de la Oficina de Presupuestos en la elaboración de los programas a mediano y largo plazo.

48. Por otra parte, hubo consenso general en estimar que la Oficina de Presupuesto puede realizar una importante labor en el sentido de encauzar la formulación de peticiones de recursos por parte de los servicios públicos, en términos de actividades a realizar y de resultados a obtener. Puede ser un medio eficaz para ello la confección de formularios apropiados, a través de los cuales los servicios públicos deben justificar sus peticiones de acuerdo con instrucciones precisas impartidas por la Oficina del Presupuesto.

49. En la discusión se dio atención preferente a la forma en que deben cumplir su función programadora uno u otro de los organismos antes señalados.

50. La amplitud y diversidad de las funciones encomendadas al Estado es de tal naturaleza que el estudio de programas y proyectos implica la consideración de problemas técnicos de variada índole, que sólo están al alcance de los especialistas. Se expresó la inquietud de que, en esas condiciones, la Oficina de Presupuesto - o la de Programación en su caso - tendría que contratar un vasto cuerpo de expertos de todo orden para poder tomar decisiones racionales de elección entre alternativas, creándose así un superorganismo burocrático de escasa agilidad operativa.

51. El debate suscitado en torno a este tema puso de manifiesto que la elaboración de programas y presupuestos no puede ser una tarea circunscrita a un núcleo de funcionarios situados al nivel de la Oficina de Presupuesto, sino que debe consistir en un proceso en que participe toda la administración. La programación

ha de ser descentralizada, porque es imposible que un cuerpo de técnicos conozca en todos sus detalles las diversas funciones del Estado.

52. Se estimó, por lo tanto, que los aspectos técnicos de la programación deben quedar entregados a los organismos ejecutivos. La elección de alternativas entre proyectos, entre actividades y entre subfunciones de una misma función también será en general responsabilidad de dichos organismos. Las Oficinas de Presupuesto y Programación se encargarán de las decisiones al nivel de las grandes funciones del Estado.

53. Sin embargo, la realización óptima de este proceso exige que la elección entre proyectos o programas específicos se lleve a cabo, en cada nivel, mediante un asesoramiento técnico de acuerdo con normas homogéneas de evaluación económica. Los organismos ejecutivos deben justificar sus proposiciones por medio de la aplicación de estas normas, de manera que puedan compararse proyectos elaborados por distintos organismos ejecutivos con la seguridad de que dichas proposiciones se basan en decisiones tomadas con criterio uniforme. La conclusión señalada es válida tanto para los programas a mediano y largo plazo como para los del período anual.

54. Las normas de evaluación económica deben dictarse por las autoridades responsables de las decisiones en el más alto nivel, cuya competencia cubre toda el área de acción del Estado. Si la función de programación está concentrada en la Oficina de Presupuestos, será ésta la encargada de confeccionar, tramitar y hacer cumplir dichas normas. En caso de que, además, se haya creado un organismo planificador, corresponderá a éste estudiar las normas aplicables a los programas de mediano plazo, encomendándose a la Oficina de Presupuestos la elaboración de criterios de evaluación para los programas anuales. Naturalmente, esta labor deberá realizarse en forma coordinada a fin de evitar contradicciones y disparidades de criterio.

55. Los participantes reconocieron que un cambio administrativo tan importante debería efectuarse paulatinamente. La aplicación del sistema de presupuesto por actividades requeriría, entre otras cosas, la formación de un cuerpo de expertos en organización y métodos. Se estimó que, en algunos países, el problema podría abordarse empezando con departamentos o actividades seleccionadas, cuyos gastos se destinan a resultados que pueden evaluarse en productos o servicios finales bien definidos, como por ejemplo el número de camas de hospital facilitadas, kilómetros de carreteras construidas, etc.

56. Finalmente, se consideró que, dado el carácter especializado de las técnicas de programación, y en virtud de la evolución constante que están experimentando los sistemas presupuestarios y las herramientas de análisis económico utilizadas, resulta indispensable promover la formación de expertos en esta materia por medio de cursos de capacitación y becas. Se estimó importante la cooperación que pudieran prestar a este respecto los organismos de Asistencia Técnica dependientes de las Naciones Unidas. Sin embargo, hubo unanimidad en asignar a las universidades la acción permanente de mayor envergadura. Se estimó asimismo recomendable dar mayores oportunidades a los estudiantes de Ciencias Económicas, Administración Pública y de otras materias afines para hacer sus prácticas en las oficinas de presupuesto, estimulándolos a especializarse en este campo profesional. En relación con todo este punto se estimó que sería útil contar con la opinión de los participantes en el Seminario sobre las necesidades que se registran en esta materia.

57. Al término del debate, se acordó resumir lo tratado en un conjunto de conclusiones que abarcan la mayor parte del temario discutido, y que se enumeran a continuación:

- a) Una oficina de presupuesto no puede limitar su acción a aspectos estrictamente contables, sino que debe ser responsable de la programación a corto plazo sin perjuicio que se encargue también de la programación a mediano y largo plazo en caso de no existir un organismo responsable de esta tarea;
- b) Los aspectos técnicos de la programación tienen que ser de responsabilidad de los organismos ejecutivos;
- c) Los programas que preparan los organismos ejecutivos deben ajustarse a normas de evaluación económica y preparación, que debe dictar la Oficina Central de Presupuesto, en consulta con la Oficina de Planificación;
- d) Las oficinas de programación deben tener la responsabilidad de orientar los programas de mediano y largo plazo del sector público, y de conciliar la actividad del sector público y del sector privado;
- e) Los organismos ejecutivos deben elaborar los programas a mediano plazo, de acuerdo con instrucciones técnicas en materia de evaluación económica y presentación impartidas por la oficina de programación;
- f) Las oficinas de programación y presupuesto deben coordinar sus labores, para lo cual es recomendable la intervención de representantes de la oficina de presupuesto en la elaboración de los programas a mediano y largo plazo;
- g) Es necesario propender a la formación de expertos en materias presupuestarias, para lo cual sería recomendable la acción de las universidades y de los organismos de Asistencia Técnica dependientes de las Naciones Unidas.

5. METODOS DE RECLASIFICACION ECONOMICA Y FUNCIONAL DE LOS DATOS FISCALES

58. Al tratar el tema de los métodos de reclasificación económica y funcional de las cuentas públicas, el Seminario tuvo ante sí el documento Reclasificación de los gastos e ingresos públicos en determinados países (ST/ECA/52) con su addéndum 1, en que se describen las experiencias que en este terreno han tenido los distintos países sudamericanos y del resto del mundo.

59. La discusión se centró sobre dos temas: a) el momento de llevar a cabo la reclasificación y b) la forma práctica de hacerlo. Se entendió que el primer aspecto condicionaba en gran medida las cuestiones relativas al organismo encargado de realizar los trabajos y al instrumento formal o documento en que habrían de contenerse, y que, en consecuencia, deberán tenerse en cuenta los problemas derivados de cada uno de los tres aspectos al tratar de fijar el momento de llevar a cabo la reclasificación, esto es, al analizar las ventajas e inconvenientes de las clasificaciones ex-ante y ex-post.

60. Se entendió por clasificación ex-ante la que aparece simultáneamente con los documentos básicos, anexada o legalmente incorporada a los mismos, y realizada por los mismos órganos a los que incumbe la responsabilidad administrativa de preparar los documentos básicos (presupuestos o cuentas cerradas).

61. El Seminario examinó el caso de algunos países que han incorporado legalmente las clasificaciones económica y funcional a su proceso presupuestario. Hubo acuerdo general sobre la idea de que el interés por dotar a las clasificaciones suplementarias de status legal no justificaría en caso alguno la puesta en marcha de una reforma presupuestaria. Varios de los participantes opinaron que en los países que, por razones de otra índole, desean llevar a cabo esa reforma, podría considerarse la oportunidad de aprovechar tal coyuntura para introducir en ella el principio de legalidad de las clasificaciones. Sin embargo, también se expresó el temor de que la introducción inmediata de este principio podría ser inconveniente cuando los países no disponen todavía de experiencia bastante sobre la viabilidad práctica de las reclasificaciones, debiendo en tal caso requerirse un proceso de experimentación gradual previo antes de decidirse por la adopción del status legal.

62. En general, los participantes entendieron que las ventajas de la elaboración ex-ante de las clasificaciones suplementarias podrían mantenerse sin necesidad de dotarlas de status legal, siempre que fuesen realizadas al mismo tiempo y por los mismos organismos a cuyo cargo corre la preparación de los documentos básicos. A este respecto se examinaron los casos de los países en que las clasificaciones complementarias se presentan a efectos puramente informativos del poder legislativo, que ha de sancionar legalmente un presupuesto presentado según las normas de clasificación tradicional.

63. Respecto de la reclasificación ex-post de los datos, llevada a cabo por los mismos o distintos organismos, o incluso por centros privados de investigación, los participantes señalaron el inconveniente del retraso normal de su aparición cuando el significado económico de las transacciones gubernamentales se considere importante en la preparación de planes de corto y mediano plazo. Sin embargo se estimó que la clasificación ex-post habría de ser en todo caso un paso previo a la clasificación ex-ante, y se expresó el deseo de acelerar los procesos de reclasificación para que sean asequibles con un retraso mínimo.

64. En los casos en que se desea disponer con rapidez de una clasificación económica y no se cuenta con los elementos necesarios para realizarla el Seminario reconoció la utilidad de usar una detallada clasificación por objeto del gasto, como una primera aproximación a la derivación de magnitudes significativas para el análisis económico, aunque se consideró que el mayor inconveniente de esta clasificación por objeto es que no distingue entre gastos corrientes y gastos de capital.

65. En cuanto al modo de hacer las reclasificaciones, se estableció la conveniencia de dividir el sector público en sectores básicos de trabajo, aplicando a cada uno las reglas que parecerían más idóneas, habida cuenta del grado de descentralización administrativa y del tipo de actividad pública. Respecto de las cuentas del sector local en los estados unitarios, pareció procedente el uso del cuestionario sometido por la autoridad central, que podría acompañarse de instrucciones para el futuro, en el sentido de hacer adoptar a los gobiernos locales un sistema uniforme de clasificación económica y funcional al que adaptar sus cuentas. El problema sería distinto en el caso de los gobiernos federales, en que los Estados o provincias disfrutaran de una autonomía administrativa que impediría la imposición de normas uniformes. Pero se expresó la esperanza de que incluso en tales casos, las ventajas técnicas del empleo de la clasificación uniforme para todo el sector público nacional llevarán paulatinamente a los gobiernos locales al convencimiento de la oportunidad de su empleo.

66. Por lo que toca a las cuentas del gobierno central, se pensó en la conveniencia de establecer dos o más sectores primarios de trabajo, uno para las transacciones de los organismos incluidos en el presupuesto y uno o varios para los organismos o fondos extrapresupuestarios, mediante ajuste de las diferencias que puedan existir en los métodos contables (por ejemplo, valores efectivos o devengados), cuando éstos resulten importantes. Se consideró también la conveniencia de adoptar un código a las partidas de la clasificación tradicional que permita la derivación inmediata de una reclasificación económica y funcional por simple adición de las partidas identificadas con igual número en el código. Se destacó la importancia que para la aplicación correcta del código habrá de tener la definición cuidadosa y unívoca de cada concepto económico y funcional, para el cual la aplicación de las definiciones contenidas en el manual de reclasificación podría ser de gran utilidad. También se tomó cuenta de la necesidad de realizar ciertos ajustes para estimar partidas necesarias en la clasificación económica que no forman parte de los documentos básicos y que en consecuencia no hayan sido reclasificadas a través del código. La estimación de estas partidas de ajuste es sin embargo un problema a determinar en cada caso y habrá de examinarse en cada uno de ellos la oportunidad y posibilidades de estimar cifras tales como depreciación de los edificios públicos, imputación de interés, etc. Para la aplicación del código se consideró sumamente interesante la posibilidad de introducción de máquinas electrónicas de tipo medio, capaces de trabajar a gran velocidad y realizar en corto espacio de tiempo la ordenación y reclasificación de todas las partidas contables.

67. En cuanto a la reclasificación de las transacciones de las empresas gubernamentales hubo unanimidad en que era necesario aplicarles las medidas de la contabilidad comercial, y se expresó la conveniencia de llevar cuentas paralelas de este tipo en aquellos países en que las operaciones de las empresas comerciales se integran en el presupuesto en pie de igualdad con las de los demás departamentos administrativos y sobre la base de contabilidad de caja.

68. Se trató también el problema de la contabilidad según valores efectivos o devengados. También en este punto hubo unanimidad sobre la necesidad de aplicar este último tipo de contabilidad a las transacciones de las empresas comerciales, por la doble razón de ser ésta la única manera de conocer los resultados reales de la gestión de las empresas y porque además es en las transacciones comerciales donde pueden aparecer las mayores discrepancias entre valores efectivos y devengados. Se pensó, en cambio, que respecto de las operaciones del gobierno general la distinción podría ser de mucha menor importancia, pues las discrepancias entre ambas formas de contabilidad no serían lógicamente muy grandes al consistir en su mayor parte en salarios y otros pagos que se liquidan normalmente dentro del período contable.

69. También se señaló la conveniencia de aplicar distinto tratamiento contable a los gastos y los ingresos: mientras los primeros deben figurar sobre la base de valores devengados, habría menor inconveniente en dejar figurar a los ingresos sobre la base de valores efectivos, ya que se supone que el volumen de ingresos año tras año mantiene una estabilidad suficiente como para llevar a un mínimo las discrepancias.

70. La discusión de este punto se limitó a las clasificaciones económica y funcional. Sin embargo, se reconoció que, caso de introducirse la técnica del presupuesto por subfunciones y actividades sería esencial la aplicación del método de valores devengados.

6. SITUACION ACTUAL DE LA CONTABILIDAD NACIONAL Y SU RELACION CON LAS CUENTAS DEL SECTOR PUBLICO

71. El Seminario dedicó su última reunión de trabajo a escuchar una exposición de la Secretaría sobre las cuentas del sector público y su integración dentro de un sistema de cuentas nacionales 6/.

72. Se consideró que si el objeto de un sistema de clasificación económica es suministrar los datos necesarios para examinar los efectos económicos de las actividades gubernamentales, el sistema se ha de considerar como parte de un sistema más amplio para registrar las transacciones de todos los sectores de la economía, y no solamente de los órganos gubernamentales. Esto no supone que la utilidad de tal sistema de clasificación dependa de la existencia de estadísticas similares para las transacciones de otros órganos; significa únicamente que, para los fines de analizar los efectos de las transacciones gubernamentales sobre el resto de la economía, es necesario tener presente, por lo menos desde un punto de vista conceptual, un sistema en el cual el registro de las transacciones gubernamentales se pueda considerar como parte de un registro sistemático de todas las transacciones económicas. Esto permite ver la acción de los órganos gubernamentales en relación con la acción de otros órganos económicos y con el funcionamiento del conjunto de la economía.

73. Aunque en algunos países existen todas las variadas formas de cuentas económicas nacionales, no hay en este momento en ningún país un sistema perfectamente integrado de todas esas cuentas. Sin embargo, en algunos países se está trabajando en la integración de ciertos tipos de cuentas con otros. Las cuentas del ingreso nacional se están integrando con las de corrientes de fondos o con las tablas de insumo-producto. Un creciente número de países han integrado sus cuentas de balanza de pagos con las de ingreso nacional. Aunque las cuentas de activo y pasivo nacionales son todavía bastante poco comunes, se les está desarrollando en cierta medida en conexión con las cuentas de corrientes de fondos. Sin embargo, a pesar de esas integraciones parciales, no se ha hecho hasta ahora ningún intento serio para establecer un sistema único e integrado de las cuentas que sea capaz de mostrar claramente las interdependencias y relaciones entre las distintas clases de cuentas.

74. La integración produciría muchos beneficios. Los datos procedentes de un tipo de cuentas podrían utilizarse también para otros tipos de cuentas económicas nacionales. Un cuadro estructural debidamente preparado de cuentas económicas nacionales eliminaría la necesidad de partidas de reconciliación y el analista tendría una idea más clara de cómo las cuentas se relacionan unas con otras, de modo que le sería posible utilizarlas correctamente relacionadas unas con otras.

75. El término integración se usa para significar cosas diferentes. Por ejemplo, puede entenderse que se ha logrado la integración cuando es posible conciliar dos series de datos entre sí. Este tipo de integración puede implicar laboriosas tablas de reconciliación suplementarias, que muestran cómo se relaciona un concepto en un sistema de cuentas con un concepto similar en otro sistema. Este proceso

6/ En el documento E/CN.12/BRW.1/L.6, Contabilidad económica nacional y contabilidad del sector público, se trata con mayor amplitud esta materia.

de reconciliación supone ya un avance cuando se realiza en términos cuantitativos, puesto que hace explícitas las diferencias entre distintos conceptos. Pero en el momento presente ni siquiera este tipo de integración existe generalmente. En muchos países no se pueden reconciliar cuantitativamente las distintas formas de cuentas económicas nacionales e incluso en algunos casos no aparecen explícitas las diferencias cualitativas entre los conceptos. Pero las reconciliaciones, incluso cuando son posibles, presentan inconvenientes. Llevan tiempo y son difíciles de usar. Cuando hay que tomar en cuenta un gran número de partidas de reconciliación resulta muy incómodo trabajar con ellas en períodos de tiempo sucesivos. En efecto, las reconciliaciones sirven para mostrar las diferencias entre las distintas formas de cuentas económicas nacionales pero no suministran una técnica que permita al analista pasar con facilidad de unas a otras.

76. Otra posibilidad es la de introducir directamente las partidas de reconciliación en las cuentas mismas, de modo que la misma información resulte común a dos sistemas de contabilidad diferentes. De esta forma se consigue un tipo más conexo de integración. Ello puede realizarse a veces mediante la introducción de detalles explicativos y otras veces las partidas de reconciliación pueden aparecer como ajustes. Este tipo de integración representa ya un avance sobre las tablas de reconciliación independientes en cuanto que la reconciliación viene a formar parte integral de las cuentas, pero al mismo tiempo puede introducir tal cantidad de detalle que las cuentas resultan complejas y de difícil manejo. Un tercer tipo de integración consiste en usar las mismas definiciones y clasificaciones en los distintos tipos de cuentas, de modo que la reconciliación resulta innecesaria. Frecuentemente las diferencias de definición y clasificación existentes son resultado de accidentes históricos más bien que de necesidades analíticas. En tales casos pueden introducirse definiciones idénticas sin sacrificar la precisión analítica. Sin embargo, en otros casos las diferencias en la definición obedecen a razones analíticas. En esos casos es posible a veces desmenuzar las partidas originales en sus partes componentes, de modo que todas encajen en un sistema uniforme de definiciones, pudiéndose combinar de diferentes maneras para obtener los totales necesarios.

77. Las mismas consideraciones en favor de la integración de los distintos tipos de cuentas económicas nacionales entre sí pueden predicarse respecto de la conveniencia de integrar los distintos tipos de cuentas del sector público, tanto entre sí como con las cuentas económicas nacionales. Las cuentas del sector público son mucho más antiguas que la mayor parte de las cuentas económicas nacionales y se desarrollaron para servir dos funciones básicas que implican diferentes requisitos. Son necesarias por una parte para que el gobierno pueda realizar sus funciones normales. Por otra parte las cuentas de ingresos y gastos de los gobiernos son necesarias también en la determinación de la política económica. Históricamente, las cuentas consolidadas de ingresos y gastos del gobierno general se han usado para este último fin, pero más recientemente se han desarrollado nuevos tipos de cuentas del sector público que han sido objeto de discusión en este Seminario. Estos tipos de cuentas se relacionan directamente con otras formas de cuentas económicas nacionales y se construyen con el fin de mostrar las relaciones del gobierno con otros sectores de la economía, a efectos de analizar problemas generales de estabilidad y desarrollo económico.

78. El problema de la integración de las cuentas del sector público difiere en ciertos aspectos fundamentales del problema de la integración de las cuentas económicas nacionales. Todas las cuentas económicas nacionales representan estimaciones de tipo general, basadas en distintas fuentes informativas. El principio general de integración en que se basa el sistema de cuentas que aparece

en el documento antes citado^{7/}, es el de derivar cifras totales para toda la economía que puedan desglosarse de distintas maneras según los distintos propósitos perseguidos. En contraste con este sistema, algunos tipos de cuentas del sector público no consisten en estimaciones generales o en desgloses de esas estimaciones, sino que son, más bien, series numéricas de transacciones que se llevan a fines de control administrativo. Parece por tanto razonable que la integración de las cuentas del sector público pueda lograrse mejor a través de un proceso de consolidación de datos más detallados. Esto significaría que habría que introducir al nivel de las cuentas administrativas las clasificaciones que se necesitarán en una fase posterior al abordar el proceso de consolidación. De esta manera habrá que identificar programas y proyectos dentro de las unidades administrativas, anotando separadamente las apropiaciones y gastos relativos a cada programa y a cada proyecto. Es también práctica presupuestaria común en muchos países el referir los proyectos a funciones dentro de cada unidad administrativa, de modo que queden sentadas las bases para una clasificación funcional posterior de los gastos. Por último, en lugar de la clasificación de gastos por objeto (tales como salarios, materiales, etc.) sería necesario desarrollar una clasificación económica más detallada separando claramente las compras de bienes de los pagos a los empleados gubernamentales, de los pagos de transferencia, etc. Una vez obtenida esta base unitaria de contabilidad, la integración de las cuentas del sector público puede realizarse combinando las cuentas de las distintas unidades administrativas.

79. Por supuesto que en el momento presente será mucho más fácil el obtener los diferentes tipos de cuentas del sector público empleando los métodos de reclasificación que se han discutido aquí que utilizando los criterios de consolidación. En este sentido no sería ni económico ni prudente, aumentar el grado de detalle de las cuentas administrativas básicas. Dados los métodos actuales de llevar las cuentas en la mayor parte de los países, sería muy laborioso emprender una revisión de los sistemas de contabilidad. Sin embargo, parece oportuno reconocer que los procedimientos contables cambian a lo largo del tiempo. En el futuro la necesidad de procedimientos de contabilidad uniformes y de controles más efectivos puede hacer deseable un cierto grado de mecanización contable, utilizando máquinas perforadoras u otros tipos de manipulación mecánica de los datos. Debe observarse en este sentido que el desarrollo de las máquinas de manipulación de datos en forma de computadores electrónicos de gran velocidad ofrece grandes posibilidades futuras.

^{7/} Véase antes la nota 6.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. El Seminario recomendó la adopción paulatina de la clasificación económica y funcional por estimar que constituye una información indispensable para la orientación de la política de los gobiernos en el campo económico y social. Consideró que el Manual confeccionado por la Subdirección Fiscal y Financiera^{8/} contiene toda la información necesaria para llevar a cabo esa tarea y expresó su reconocimiento por el trabajo realizado en este campo por las Naciones Unidas.
2. También recomendó la adopción de la técnica de presupuestos por funciones y actividades, como una manera de facilitar la programación del sector público y de mejorar la eficacia en la ejecución de sus tareas. Se reconoció la necesidad de introducir estas nuevas técnicas comenzando por actividades tales como las inversiones patrimoniales, en que pueden rendir sus mejores frutos, para extenderlas con el tiempo a los demás sectores. Se consideró en general que el presupuesto fiscal debe ser elaborado tomando en cuenta al sector público en su conjunto, de acuerdo con presupuestos funcionales de mediano plazo e integrado en un programa nacional de desarrollo. En relación con las inversiones, se hizo hincapié en la urgente necesidad de que las oficinas de presupuestos establezcan procedimientos homogéneos para la elaboración y evaluación de los proyectos respectivos.
3. El Seminario estimó que las tareas de reclasificación presupuestaria y de adopción de nuevas técnicas constituyen una expresión de las responsabilidades que le cabe a las oficinas de presupuesto de los estados modernos en la programación a corto plazo de la acción del sector público, además de sus funciones tradicionales en los campos financieros y contables.
4. Al mismo tiempo, el Seminario reconoció la importancia de la creación de organismos de programación a mediano y largo plazo o, en su defecto, la necesidad de dotar a las oficinas de presupuesto de los medios y elementos que se requieran para efectuar dicha programación. En todo caso, en aquellos países en que existan ambas oficinas deben coordinar sus labores, para lo cual es recomendable la intervención de representantes de la oficina de presupuesto en la elaboración de los programas a mediano y largo plazo.
5. En relación con la función de programación de las oficinas de presupuesto, se recomendó que éstas establezcan procedimientos homogéneos para la realización de proyectos de inversión. Estos procedimientos deberían servir de base a los organismos ejecutivos para elaborar y justificar sus programas.
6. El Seminario estimó que para poner en práctica las clasificaciones y nuevos procedimientos presupuestarios recomendados es indispensable la formación de personal especializado, la mecanización de las labores en las oficinas de presupuestos y el mejoramiento de los sistemas de información estadística. En relación con ello, expresó su interés en la asistencia técnica que podrían

8/ Véase la nota 5.

proporcionar las Naciones Unidas, ya sea en forma de asesoría directa a los gobiernos, a través de programas de capacitación de personal realizados en cooperación con las universidades de los respectivos países y por medio de reuniones internacionales periódicas de expertos en materias presupuestarias.

7. El Seminario estimó de gran importancia que las oficinas de presupuesto dispongan en forma oportuna de las informaciones que proporcionan los sistemas de cuentas nacionales, y manifestó su interés por los esfuerzos que se están realizando con el objeto de integrar los distintos sistemas de contabilidad económica nacional, a cuyo efecto consideró que debe estimularse este proceso para obtener su conformación en un lapso predeterminado.

Anexo I

LISTA DE PARTICIPANTES

1. PAISES SUDAMERICANOS

ARGENTINA

Cayetano Licciardo

Contador General de la Nación

Javier Rémigés Díaz^{1/}

Jefe del Departamento de Presupuesto y Contralor Financiero de la Secretaría de Hacienda

BOLIVIA

Antenor Santa Cruz

Director General de Presupuestos
Ministerio de Hacienda

BRASIL

Raimundo Geraldo Aguiar Pereira

Contaduría General de la República
Ministerio de Hacienda

COLOMBIA

Enrique Delvasto^{1/}

Técnico de la Sección de Inversiones Públicas del Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos

CHILE

Sergio Molina Silva^{2/}

Director del Presupuesto y Finanzas.
Ministerio de Hacienda

Edgardo Boeninger

Asesor Económico de la Dirección del Presupuesto y Finanzas, Ministerio de Hacienda

Javier Vergara W.

Asesor Jurídico de la Dirección del Presupuesto y Finanzas, Ministerio de Hacienda

José Daie

Director del Departamento de Estudios Financieros del Ministerio de Hacienda

ECUADOR

Luis Alberto de la Torre^{1/}

Senador del Congreso Ecuatoriano y Presidente de la Comisión de Presupuesto del Congreso

Jaime E. Porrás P.

Director del Presupuesto, Ministerio del Tesoro

^{1/} Miembro del Comité de Redacción.

^{2/} Director Adjunto del Seminario y Presidente del Comité de Redacción.

ECUADOR (continuación)

Aníbal Soto Casares

Jefe, Estadísticas Fiscales de la
Dirección del Presupuesto

PARAGUAY

Gerardo Pérez

Contralor Financiero, Ministerio de
Hacienda

PERU

Octavio Carranza Cárdenas

Dirección de Economía del Ministerio
de Educación Pública

URUGUAY

Edison Gnazzo^{1/}

Asesor del Presupuesto, Ministerio
de Hacienda

VENEZUELA

Braulio Jatar Dotti

Senador, Jefe de la Comisión del
Congreso ante el Consejo Nacional del
Presupuesto y Profesor de Presupuesto
Público de la Universidad Central

Hely Malaret^{1/}

Director General del Presupuesto
Ministerio de Hacienda

German Moreno

Economista, Ministerio de Hacienda

J.M. Balada

Exámenes, de la Contraloría de la
Nación

2. OTROS PAISES

ESPAÑA

Joaquín Collada Andreu

Jefe de la Sección de Presupuestos .
Intervención General del Estado
Ministerio de Hacienda

3. SECRETARIA

Jorge Ahumada, Director

Jefe de la División de Desarrollo
Económico de la CEPAL

Alfred Landau, Asesor Técnico

Jefe Interino, Sección de Investiga-
ciones Presupuestarias, Subdirección
Fiscal y Financiera, Dirección de
Asuntos Económicos, Naciones Unidas

Joseph Moscarella, Secretario Técnico

Coordinador de Estudios, Subsede de la
CEPAL, México

Prof. Richard Ruggles, Consultor

Profesor a cargo del Departamento de
Ciencias Económicas, Universidad de
Yale

1/ Miembro del Comité de Redacción.

Juan Ignacio Jiménez

Economista, Sección de Investigaciones
Presupuestarias, Subdirección Fiscal
y Financiera, Dirección de Asuntos
Económicos, Naciones Unidas

Carmen Flores

Economista, Sección Tributaria
Internacional, Subdirección Fiscal
y Financiera, Dirección de Asuntos
Económicos, Naciones Unidas

Mónica Barnett, Secretaria Administrativa

Funcionaria de la Secretaría Ejecutiva
de la CEPAL

Anexo II

ANOTACIONES DE LA SECRETARIA SOBRE LOS PUNTOS PRINCIPALES DEL TEMARIO

Tema 3: La misión del gobierno y la función de las cuentas del sector público

Los gobiernos de los países más adelantados desempeñaron una función relativamente poco importante en la vida económica nacional durante las primeras fases de su evolución. El alcance de las actividades oficiales fue bastante limitado y la influencia de las decisiones públicas en el resto de la economía no fue muy grande. En tales circunstancias, la función principal de las cuentas del sector público era la de llevar un registro de las transacciones a fin de poder verificar que los fondos se invirtieran conforme a las leyes vigentes.

Ahora los gobiernos tienen que cumplir una misión de importancia creciente en los campos más fundamentales de la vida económica de casi todos los países. En la región de la CEPAL, los gobiernos tratan especialmente de fomentar el desarrollo social y económico de sus respectivos países. En consecuencia, los tipos tradicionales de cuentas públicas han dejado de servir para los fines requeridos por la contabilización de operaciones mucho más complicadas. Asimismo, cuanto más se amplían las actividades oficiales, es tanto más importante efectuarlas con máxima eficiencia. Los tipos tradicionales de cuentas no cumplen adecuadamente esta función, porque comúnmente conceden mayor importancia a las cosas que el gobierno compra que a las que el gobierno hace. La participación cada vez mayor de los gobiernos en actividades productivas y comerciales requiere métodos de contabilidad adecuados a las necesidades especiales de las empresas públicas.

Por otra parte, la doctrina moderna reconoce la gran influencia que tienen la política monetaria y la política fiscal en el desarrollo económico y la estabilidad de las monedas. En este sentido es necesario determinar cuidadosamente los recursos que el sector público dedique a la formación de capital y también la particular composición de los gastos de esta índole. Del mismo modo, la necesidad de comprobar la situación de liquidez del gobierno ha dejado de ser una simple cuestión de administración financiera y puede tener importancia decisiva para todo el problema de la estabilidad monetaria. Por otra parte, las decisiones oficiales en materia de impuestos y gastos públicos influyen en la distribución del ingreso, ya intencionalmente, ya como consecuencia inevitable del empeño en lograr otros objetivos. A su vez, la redistribución del ingreso influye en el desarrollo y la estabilidad económica. Por último, el adelanto de las ciencias sociales permite comprender ahora, mucho mejor que antes, la interdependencia de las distintas actividades económicas y sociales. Admitida ésta, parece indispensable estructurar la política oficial de tal modo que desaparezca o se reduzca al mínimo el gran peligro de inconsistencias o incompatibilidades. En consecuencia, debería facilitarse la integración de las informaciones relativas al sector público con las de otros campos de la economía.

Las nuevas obligaciones asumidas por los gobiernos no sólo exigen nuevos tipos de cuentas públicas, sino un nuevo estudio a fondo de los procedimientos seguidos hasta ahora para tomar decisiones. Por ejemplo, los gobiernos de la

región tienen a su cargo un 40%, más o menos, del total de las inversiones nacionales. No obstante, en muchos casos falta todavía un sistema para evaluar las posibles variantes de inversión y establecer un orden de prelación.

Por tanto, al examinar los procedimientos seguidos para llegar a decisiones de orden político y determinar las funciones de las cuentas del sector público, hay que estudiar varias cuestiones. ¿Cuáles son las principales funciones económicas de los gobiernos de los distintos países y qué exigencias impone su cumplimiento a los procedimientos presupuestarios? ¿Con qué fines principales se utilizan las cuentas del sector público y cuáles son las diversas condiciones que deben reunir éstas para cada fin? ¿Hasta qué punto hay discrepancias importantes en los diversos países entre el proceso presupuestario más conveniente y el que en realidad se aplica? ¿Cuáles son las deficiencias apreciables de las cuentas del sector público de los distintos países y qué importancia tienen desde el punto de vista de la política oficial? Al establecer un sistema presupuestario y organizar un sistema de contabilidad para el sector público, ¿a qué medidas darían los distintos países prelación más alta para su ejecución inmediata? ¿Hasta qué punto pueden adoptarse esas medidas con los procedimientos y cuentas utilizados por el momento y en qué proporción requieren una reforma presupuestaria fundamental?

Tema 4: Clasificación económica de las transacciones oficiales

Para llegar a una decisión de orden político resulta indispensable disponer de informaciones relativas a la magnitud y el alcance de la actividad oficial. Dichas informaciones permiten a los departamentos oficiales encargados de fijar las normas formarse una idea más clara de los efectos inmediatos y secundarios que tendrán sobre el resto de la economía las actividades oficiales de erogación, tributación, y contratación o amortización de empréstitos. Por lo tanto, resulta esencial dividir las transacciones oficiales conforme a su distinta importancia económica. Por ejemplo, los datos relativos a los impuestos, las transferencias y los subsidios permitirían conocer la función del gobierno como redistribuidor del ingreso. Los datos referentes a los gastos indicarían en qué medida absorbe el gobierno los bienes y servicios que produce la economía del país. Las compras oficiales de bienes y servicios tendrían que subdividirse a su vez para saber si responden al consumo corriente o a la formación de capital. Las informaciones relativas a las actividades oficiales de contratación de empréstitos o concesión de créditos corresponderían a una tercera categoría de transacciones.

En relación con la clasificación económica de las transacciones oficiales podrían hacerse las preguntas siguientes: ¿Hay consenso general sobre la necesidad de las clasificaciones económicas antes descritas como parte esencial del sistema de contabilidad oficial? ¿Deben expresarse las transacciones oficiales clasificadas por categorías económicas sobre la base de valores efectivos o de valores devengados? ¿Qué utilidad tiene la distinción entre las transacciones corrientes y las de capital? ¿Es necesaria la clasificación detallada de los gravámenes para los fines de la planificación presupuestaria y fiscal? Con fines administrativos y de contabilidad se pueden efectuar débitos por concepto de depreciación, interés atribuible al capital y alquileres, pero ¿son pertinentes estas categorías para el análisis económico?

Tema 5: Clasificación funcional de las transacciones oficiales

La clasificación de los gastos del gobierno según categorías funcionales tiene importantes aspectos en común con los sistemas de clasificación que se utilizan para la preparación de presupuestos "abreviados" u otras versiones populares análogas del presupuesto. Puede haber interés en señalar los objetivos a que se destinan los gastos públicos. Las clasificaciones según los organismos oficiales o incluso según los programas específicos votados por los órganos legislativos no son adecuados para estos fines, puesto que dependen en gran medida de la forma particular que tenga la organización oficial. Así, es posible que un programa de capacitación sea ejecutado en parte por un organismo dedicado a la agricultura y/o por un organismo encargado de asuntos industriales y comerciales. Con la clasificación funcional se trata de unir en un solo rubro todos los gastos efectuados con el mismo fin por los diferentes organismos del gobierno. Así, para determinar los gastos de defensa hay que proceder en muchos países a una cuidadosa revisión de las cuentas de los diferentes órganos oficiales, sumando las partidas de cada cuenta que corresponden a esta categoría general.

Muchos son los problemas difíciles que plantean las clasificaciones funcionales: ¿Deben aplicarse únicamente a las actividades generales del gobierno o deben extenderse también a las empresas del Estado? ¿Corresponde incluir los gastos administrativos en cada función y sub-función determinada? ¿Cómo hay que señalar en una clasificación funcional los gastos por actividades que responden a más de un objetivo, como los proyectos de aprovechamiento hidráulico, programas de desarrollo de la comunidad, etc.? ¿Hasta qué punto pueden clasificarse por categorías funcionales las distintas clases de ingresos? ¿Cuál ha sido la experiencia de los distintos países en la preparación de proyectos de clasificación funcional y en qué medida podrá lograrse la comparabilidad internacional de estas clasificaciones?

Tema 6: Presupuesto por programa y presupuesto por actividad

La formación de presupuestos por programa puede definirse en sentido amplio, como la técnica presupuestaria que sirve para poner de relieve lo que el gobierno hace y no lo que el gobierno compra. Por lo tanto, en los presupuestos de programa y ejecución, a diferencia del presupuesto tradicional, la atención se desplaza de los medios de ejecución (servicios personales, materiales, gastos de viaje, etc.) hacia la ejecución misma de las actividades correspondientes. La índole y el significado de lo que hace un gobierno varían considerablemente. Por lo tanto, esta técnica debe interpretarse en términos flexibles conforme a las características particulares de los diferentes tipos de resultados definitivos que se obtengan en los diversos programas. En contraste con la clasificación funcional, los presupuestos de programa y ejecución se concentran en programas específicos que pueden ejecutarse en su totalidad por determinada organización administrativa. En períodos más recientes, el presupuesto de actividades ha cobrado también interés especial en la medida en que algunos países tuvieron que articular sus planes de desarrollo en forma que fuese aceptable para quienes suministran capital, asistencia técnica o ayuda directa. A fin de apreciar si es satisfactorio un proyecto de desarrollo es necesario poder aislarlo de otras actividades conexas y observarlo en relación con el resto de la economía, de manera que el proyecto en su totalidad pueda evaluarse con el transcurso del tiempo.

Respecto de los presupuestos por programa, sería útil examinar la experiencia adquirida por los distintos países. ¿En qué medida sería factible implantar los presupuestos por programa dentro del marco actual de las cuentas del sector público? ¿En qué medida ya se aplica tal técnica presupuestaria? ¿Se han presentado proyectos de desarrollo siguiendo la fórmula de los presupuestos de actividades y ya se han evaluado así los proyectos emprendidos? ¿Qué estudios se han hecho en los distintos países para evaluar los programas oficiales comparando los gastos efectuados en ellos con los resultados materiales obtenidos por los programas? ¿Qué importancia se puede atribuir, para los fines de la técnica presupuestaria, a los datos sobre el costo unitario de los resultados definitivos, tales como costo por kilómetro de carretera, por hectárea de tierra bonificada, por persona inmunizada contra enfermedades, etc.?

Tema 7: Métodos de reclasificación de los datos del presupuesto fiscal

Para obtener datos sobre las transacciones oficiales clasificadas según categorías económicas y funcionales, pueden aplicarse dos métodos: el primero de ellos consiste en la reclasificación ex-post de las transacciones oficiales, efectuada por estadígrafos sobre la base de las informaciones disponibles en los documentos presupuestarios y en las cuentas básicas de los organismos públicos. El segundo método consiste en incorporar, en los propios documentos presupuestarios y en el sistema básico de cuentas de los organismos públicos, la clasificación uniforme por categorías económicas y funcionales mediante un sistema de claves. La ventaja de este último método consiste en que permite derivar los datos necesarios con rapidez y facilidad.

¿Qué argumentos hay a favor de cada uno de los dos métodos diferentes y cuál parece preferible en los distintos países? ¿Es más difícil reclasificar los datos presupuestarios que las transacciones ya efectuadas? ¿Parece probable que la incorporación, en los documentos presupuestarios de los distintos países, de las clasificaciones adicionales sugeridas, por categorías económicas y funcionales, requiera modificar los sistemas tradicionales de clasificación? De ser así, ¿cuál sería la naturaleza de esos cambios? ¿En qué medida el empleo de máquinas electrónicas alteraría los métodos de contabilidad y el problema general de reclasificación?

Tema 8: Situación actual de la contabilidad nacional y su relación con las cuentas del sector público

La creciente importancia de la función del gobierno en la economía nacional ha tenido un profundo efecto tanto en el análisis económico como en la estructura de los datos estadísticos de la economía; y viceversa, la evolución de la contabilidad nacional está teniendo considerable influencia en los procedimientos que se siguen para medir la fuerza de la actividad oficial. La evolución ha sido tal que hoy se considera al gobierno como un sector de la economía, en situación de interdependencia con los sectores privados de producción y consumo, que tiene como base de su contabilidad los datos presupuestarios proporcionados por los ingresos y gastos de los diversos organismos oficiales y por las cifras de ventas y costos de las distintas empresas públicas. Actualmente hay cinco categorías de datos bastante bien definidos en relación con los diferentes aspectos de la actividad económica de la nación. Son los siguientes: i) las cuentas de ingreso y producto nacional, ii) los cuadros de insumo-producto, iii) los datos relativos a las corrientes de fondos, iv) las cuentas del balance de pagos y v) los balances de cuentas nacionales. En la mayoría de los países que las utilizan llevan esas cuentas una existencia separada, a pesar de su interdependencia.

Anexo III

LISTA DE DOCUMENTOS

A. Documentos de trabajo

Temario provisional	E/CN.12/BRW.1/L.1
Temario anotado	E/CN.12/BRW.1/L.1/Add.1
<u>Manual para la clasificación de las transacciones del gobierno según su carácter económico y su función</u> Documento preparado por la Subdirección Fiscal y Financiera de la Dirección de Asuntos Económicos de las Naciones Unidas (Publicación de las Naciones Unidas, N.º de Venta 58.XVI.2 ST/TAA/M.12 ST/ECA/49)	E/CN.12/BRW.1/L.2
<u>El presupuesto como instrumento para la programación del desarrollo económico</u> Documento preparado por la División de Desarrollo Económico de la CEPAL	E/CN.12/BRW.1/L.3
<u>Reclasificación de los gastos e ingresos del gobierno en varios países</u> Documentos preparados por la Subdirección Fiscal y Financiera de las Naciones Unidas	E/CN.12/BRW.1/L.4 y ST/ECA/52 Add.1
<u>Presupuesto de programas y de ejecución por actividades</u> Documento preparado por la Subdirección Fiscal y Financiera de las Naciones Unidas	E/CN.12/BRW.1/L.5
<u>Contabilidad Económica Nacional y Contabilidad del sector público</u> Documento preparado por la Subdirección Fiscal y Financiera de las Naciones Unidas	E/CN.12/BRW.1/L.6
<u>El sistema presupuestario de Chile</u> Documento preparado por la CEPAL	E/CN.12/BRW.1/L.7
<u>El presupuesto en el Uruguay</u> Documento preparado por el Sr. Edison Gnazzo	E/CN.12/BRW.1/1

Problemas en la aplicación de un presupuesto por programas
Documento preparado por los participantes de Chile

E/CN.12/BRW.1/2

La reforma presupuestaria chilena
Documento preparado por los participantes de Chile

E/CN.12/BRW.1/3

B. Documentos de Información

Estructura del presupuesto y clasificación de las cuentas del estado.
N.Y., 1957 (ST/ECA/8), preparado por la Subdirección Fiscal y Financiera.

Contabilidad pública y ejecución del presupuesto. N.Y., 1952 (ST/ECA/16),
preparado por la Subdirección Fiscal y Financiera.

Informe del Seminario sobre problemas de clasificación y administración presupuestarias, Ciudad de México, 1953 (ST/TAA/Ser.C/14).

Informe del Seminario sobre problemas de reclasificación presupuestaria en la región de la CEALO, Bangkok, 1955 (ST/TAA/Ser.C/25).

Informe del segundo Seminario sobre problemas de reclasificación y administración presupuestas, Bangkok, 1957 (E/CN.11/L.51).

Anexo IV

DISCURSO DEL EXCELENTISIMO SEÑOR EDUARDO FIGUERCA, MINISTRO
DE HACIENDA SUPLENTE DE CHILE, EN LA SESION INAUGURAL, EL
27 DE MAYO DE 1959

Es motivo de especial satisfacción para mí darles la bienvenida a nuestro país y transmitirles un cordial saludo de S.E. el Presidente de la República. Estoy seguro que los estudios y conclusiones que de este torneo se deriven serán un aporte valioso para el desarrollo de las finanzas públicas en nuestro continente.

Para nosotros tiene especial interés el debate que se realizará en este seminario por cuanto estamos empeñados en una reforma substancial de nuestra legislación presupuestaria, la que se ha mantenido sin modificaciones significativas desde hace treinta años.

En base a nuestra experiencia desearía hacer algunas reflexiones que expresan nuestro pensamiento sobre los cambios más importantes que es necesario introducir al presupuesto tradicional, con el objeto de ponerlo en armonía con las características del Estado moderno.

Es un hecho evidente la extensión experimentada por las funciones del Estado no sólo en los aspectos clásicos de la educación, ejecución de obras públicas, protección de los ciudadanos, administración de justicia, sino especialmente en campos como la seguridad social y el desarrollo de la economía dentro de un marco de estabilidad en el poder adquisitivo de la moneda.

La estructura administrativa tradicional y su sistema de operación no están preparados para abordar en forma eficiente las nuevas funciones. Esto ha traído como consecuencia la creación de órganos administrativos de características jurídicas diferentes, separadas de la administración central y con un grado de autonomía cuya intensidad dependía de las funciones encomendadas a cada institución u organismo.

De acuerdo con este desarrollo institucional el Estado cumple su misión a través de tres niveles administrativos: la Administración Central, que contiene a los Ministerios y sus dependencias directas: las instituciones descentralizadas, a las cuales se les ha encomendado funciones específicas, como es el caso de las corporaciones de fomento, de las instituciones de previsión, de los institutos de crédito estatal, etc; y, por fin, el último nivel corresponde a los gobiernos locales que en Chile están representados por las Municipalidades.

Las instituciones descentralizadas frecuentemente administran un porcentaje considerable de los recursos de que dispone el sector público y, a menudo, estos recursos son manejados con tal grado de independencia que se escapan a la programación presupuestaria. Este es el primer cambio que deseo destacar. El Presupuesto de la Administración Central no refleja la actividad total del sector público. Es evidente que no es posible aplicar a las instituciones descentralizadas los mismos procedimientos del Gobierno Central, en atención a la necesidad de

evitar pérdidas de flexibilidad en la operación que signifiquen una menor eficiencia de dichas instituciones. Sin embargo, como es indispensable disponer de un cuadro presupuestario completo de la actividad estatal, deben elaborarse normas de aplicación uniforme que reemplacen a las actuales y que permitan la confección de un Presupuesto del Sector Público, en el cual se incluyan todos los órganos administrativos a través de los cuales el Estado ejerce sus funciones.

Un Presupuesto así concebido permitirá, tanto al Poder Ejecutivo como al Legislativo, conocer el volumen efectivo de recursos de que dispone el Estado y decidir, en forma coordinada, el uso que se va a hacer de ellos.

Si la confección del Presupuesto del sector público es importante, no lo es menos la forma en que se presentan las cuentas de egresos y de ingresos en dicho presupuesto. Estamos acostumbrados a que nuestras clasificaciones presupuestarias pongan especial énfasis en la fiscalización contable del gasto y de la unidad administrativa encargada de realizarlo. Este tipo de clasificación se justificaba cuando la acción del Estado no jugaba un papel preponderante en el proceso económico. Hoy él constituye la unidad económica más poderosa de manera que las variaciones en la demanda del sector público producen un impacto decisivo en materias tan vitales como el desarrollo económico, la estabilidad, la balanza de pagos y la distribución del ingreso.

La inquietud de los pueblos por alcanzar niveles de vida más elevados ha planteado el imperativo de incrementar los índices de capitalización en nuestros países. En esta tarea corresponde una participación activa tanto a la iniciativa privada como al Estado. La acción de ambos sectores de la economía debe, naturalmente, complementarse adecuadamente. Es de responsabilidad de la empresa privada el desarrollo de aquellas áreas de la economía en que es determinante la iniciativa, agilidad y dinamismo que caracterizan la acción del sector privado. Por su parte, el Estado debe realizar inversiones que procuren los servicios básicos para el desarrollo de la economía, inversiones que por su naturaleza o monto difícilmente son accesibles al esfuerzo privado.

Esta situación, por lo tanto, indica la necesidad de medir la cuota del Estado en la formación de capital y destaca la importancia de canalizar la inversión pública hacia los rubros de mayor prioridad. Dada la existencia de un monto determinado de recursos que se entregan al sector público, es indudable que la determinación del nivel de inversión dependerá de la magnitud de los gastos corrientes del Estado. El Presupuesto debe, entonces, contener informaciones amplias que permitan comparar adecuadamente los programas de gastos corrientes con los de capital. Sólo de esta manera podrá el Gobierno formular una política de inversiones compatible con la capacidad económica del país.

Son sobradamente conocidos los trastornos que en todos los ámbitos de la vida económica provoca un proceso inflacionario. El Estado debe cumplir, pues, un importante rol en la mantención de la estabilidad de la economía. En este sentido, cabe destacar la necesidad de manejar la herramienta presupuestaria con extrema prudencia, pues a pesar de que por definición debe ser un factor de estabilidad, a menudo se ha desfigurado su acción, transformándolo en un elemento de multiplicación de la inflación. La presión ejercida desde diversos ángulos sobre los gastos públicos ha determinado su expansión más allá de las posibilidades efectivas de financiamiento, dando lugar a la formación crónica de déficit que se traduce en expansiones monetarias.

Es nuestro firme convencimiento que al Presupuesto le cabe, además, una acción rectificadora de las presiones inflacionarias que se generen en los otros sectores de la economía.

Ya se ha hecho referencia a que la acción del Estado produce un importante efecto en la distribución del ingreso nacional. En efecto, la decisión del Gobierno en materias tributarias, por una parte, y del volumen y destino de los gastos de transferencia, por otra, constituyen elementos que provocan cambios significativos en la composición del ingreso.

Sin lugar a dudas, la misión del Estado como agente redistribuidor del ingreso en la sociedad moderna, es un concepto suficientemente desarrollado y aceptado, de modo que sólo cabe poner de relieve su trascendencia. Es a través del documento presupuestario que el Estado materializa su política en este campo, pues en él se consigna, por una parte, la cuota con que los ciudadanos, situados en los distintos niveles de ingreso contribuyen a su financiamiento y, por la otra, la proporción en que se distribuyen los beneficios de la acción estatal.

Es evidente que si las características dominantes de un Estado moderno están determinadas por su intervención en las áreas y materias hasta aquí mencionadas, su Presupuesto debe presentarse en forma tal que permita analizar con claridad los efectos que produce la acción del Gobierno sobre los diferentes indicadores económicos.

Para dar cumplimiento a esta tarea se requiere un sistema de clasificación presupuestaria orientado hacia dicho fin. La clasificación tradicional perseguía fundamentalmente el control legal y contable de los gastos, reduciéndose, por tanto, a una enumeración de ingresos y egresos carentes de significación económica. Tal sistema de presentación debe reemplazarse por otro que dé oportunidad a un análisis económico amplio de la acción del Estado.

Naturalmente, los datos proporcionados por el Presupuesto deben completarse con antecedentes sobre las tendencias generales que se observan en el sector privado de la economía. Sólo al disponer de ese conjunto de informaciones, estará el Gobierno capacitado para formular una política que sea expresión coordinada de las necesidades que impone la economía desde un punto de vista nacional. A tal efecto, será especialmente importante que la clasificación presupuestaria permita integrar el sector público dentro del cuadro más amplio de la contabilidad nacional.

Creo oportuno aprovechar esta ocasión para referirme a otros aspectos que considero de la mayor importancia. Hasta ahora se ha hecho mención del impacto de la acción estatal sobre el proceso económico; no menos importante, sin embargo, es el cumplimiento adecuado de las distintas funciones que al Estado le corresponde desempeñar.

A través del Presupuesto adquiere el Gobierno una visión de conjunto de dichas funciones como, asimismo, de su importancia relativa. Cualquier decisión política encaminada a dar énfasis al desarrollo de determinadas funciones requiere como antecedente indispensable la información que proporciona el sistema presupuestario.

La presentación de la mayor parte de los presupuestos ha estado inspirada en una orientación de las finanzas públicas que ponía el acento en la necesidad de reducir a un mínimo el gasto estatal y obtener un máximo de control legal en dicho gasto. Esta concepción se traduce en la elaboración de presupuestos que consisten en meras listas de adquisiciones, sean éstas compras de bienes o pagos de remuneraciones. En esta forma el documento presupuestario indica cuánto se va a

gastar, pero no permite conocer el provecho que se derivará del uso de los recursos. Es decir, no es posible conocer a través de la lectura del Presupuesto qué es lo que pretende realizar cada servicio público con los fondos a él asignados.

Este sistema, que podría parecer aceptable en una época en que el Estado desempeñaba un número limitado de funciones, y en la que su impacto económico era de escasa significación, no se puede aceptar en esta época en que la acción gubernativa se caracteriza por su importancia y creciente complejidad.

Es por eso que ahora se requiere una presentación mucho más completa del documento presupuestario, en que se destaquen las metas concretas que se persiguen, a través de la acción de cada servicio público.

Como es natural, la obtención de cada meta significa el empleo de un determinado monto de recursos, utilizados dentro de un cierto período de tiempo. El Presupuesto no debe limitarse, por tanto, a señalar cuáles son las metas que se persiguen, sino también, lo que a veces es más importante, la manera como se va a alcanzar cada finalidad. La importancia de esta afirmación se acentúa en los países como los nuestros en que lo limitado de los recursos disponibles y la urgencia con que deben satisfacerse las necesidades exigen obtener los rendimientos máximos por cada unidad invertida.

En otras palabras, debe perfeccionarse el sistema presupuestario mediante la incorporación a él de un mecanismo de control de la eficiencia en la operación del Estado. La apreciación crítica y la comparación entre las informaciones obtenidas de los distintos servicios públicos permitirá ubicar las áreas de menor eficiencia dentro de la Administración Pública. Se podrá, entonces, actuar con prontitud en la corrección de estas debilidades mediante la aplicación de las técnicas de racionalización a los procedimientos y métodos de las actividades estatales.

Finalmente, deseo hacer presente la importancia de la tarea coordinadora que debe cumplir un órgano presupuestario bien estructurado. Las funciones del Estado se realizan a través de las instituciones que forman la Administración Pública, las que en la mayoría de los casos se han desarrollado sin obedecer a un plan de conjunto, sino que en virtud de un proceso de agregación de organismos, creados en respuesta a las nuevas o cambiantes necesidades que caracterizan a la sociedad moderna.

El dinamismo de este proceso ha determinado la existencia de una organización administrativa cuya estructura a menudo no guarda armonía con las funciones que el Estado está llamado a cumplir. Es así como es frecuente encontrar la concurrencia de varios organismos que, cumpliendo funciones análogas, dependen jerárquicamente de distintas autoridades, obstaculizándose así una eficiencia o una mejor coordinación administrativa.

En estas condiciones, el órgano presupuestario central ocupa una posición de privilegio para estudiar los procedimientos tendientes a lograr un mayor grado de armonía entre las funciones que desarrolla el Estado y las instituciones por medio de las cuales éstas se llevan a cabo.

Estas breves reflexiones no pretenden cubrir los temas consultados en la agenda de esta Conferencia. Ellas son sólo una muestra de nuestra inquietud e interés por estas materias. Nuestro pensamiento, en relación a temas específicos

en que se inspira la actual política presupuestaria de Chile está contenido, en gran parte, en un documento de trabajo, presentado a este seminario por los participantes de mi país.

Me hago un deber felicitar cordialmente, en nombre del Gobierno de Chile, a la Comisión Económica para América Latina, la Dirección de Operaciones de Asistencia Técnica, la Dirección de Asuntos Económicos y a la División de Administración Pública de las Naciones Unidas, por haber organizado un torneo sobre materias de tanto interés para nuestros países.

Por último, sólo me cabe desearles que disfruten de una grata estadía en mi patria, y que los resultados de este Seminario constituyan un nuevo y efectivo aporte al perfeccionamiento de las técnicas de administración financiera que se apliquen en los países de nuestro continente.

Anexo V

DISCURSO DEL SEÑOR RAUL PREBISCH, DIRECTOR PRINCIPAL A CARGO
DE LA SECRETARIA EJECUTIVA DE LA CEPAL EN LA SESION
INAUGURAL, EL 27 DE MAYO DE 1959

Debo ante todo expresar el profundo reconocimiento de las Naciones Unidas por la presencia del Sr. Ministro de Hacienda en la inauguración de este Seminario, presencia que una vez más nos demuestra el invariable apoyo que el gobierno de este país ha prestado desde sus comienzos a la Comisión Económica para América Latina, cuya existencia, como todos saben, se debe en gran parte a un acto de clarividencia chilena. Cuando hace algún tiempo la División Fiscal de las Naciones Unidas y la Dirección de Operaciones de Asistencia Técnica nos invitaron a participar en este Seminario y a tomar un papel activo en su organización, aceptamos la invitación no obstante que la materia presupuestaria no había sido objeto hasta ahora de preferente consideración en el ámbito de la CEPAL. Pero lo hicimos porque en la tarea de elaborar una técnica de programación del desarrollo económico para los países latinoamericanos habíamos llegado a la conclusión de que el presupuesto era el instrumento más importante.

Nuestra preocupación en esta materia de programación del desarrollo económico viene desde los primeros tiempos. No es ciertamente el resultado de una abstracción, sino la consecuencia del análisis de la realidad económica de América Latina y de las exigencias de su crecimiento económico, sobre todo de las exigencias de acelerar la tasa de crecimiento económico, que después de un fugaz período de elevación en los diez años posteriores a la guerra ha vuelto a caer a un nivel tan bajo que es manifiesta la preocupación de todos los países por llevar esa tasa a una altura compatible con los objetivos sociales del desarrollo.

Hemos visto la tarea de programación como una acción indispensable de orden y previsión en el desarrollo económico de los países latinoamericanos, como una acción encaminada a sacar el mejor provecho posible de los escasos recursos invertibles y de evitar que sean mal empleados; de tratar de canalizarlos para que la economía obtenga de ellos el mayor rendimiento y, al mismo tiempo, de evitar, mediante su orientación acertada, que en América Latina se produzcan los desequilibrios estructurales que con tanta frecuencia han aparecido en el desarrollo interno como en las relaciones y cuentas internacionales. Se trata a través de la programación del desarrollo de fijar claros objetivos lo mismo en las inversiones básicas que el Estado suele hacer, que en la iniciativa privada, mediante los incentivos que ellas requiere para orientarse hacia la consecución de los objetivos claramente establecidos en un programa.

Las tareas de programación requieren una técnica de análisis y proyecciones que la CEPAL está tratando de elaborar. Ya ha trazado sus lineamientos generales y está atenta a la necesidad de ir perfeccionando a la luz de la experiencia. Conforme esa técnica se ha ido aplicando en el análisis de la economía y de los problemas de desarrollo de distintos países, hemos podido ir perfeccionándola introduciendo en ella - como lo hicimos en nuestros últimos estudios - la técnica de insumo-producto que nos ha permitido afinar nuestras proyecciones de desarrollo

y conocer mejor las exigencias que este desarrollo traía consigo. Si hemos tomado con gran interés este Seminario se debe a que estamos persuadidos de la necesidad de incorporar al campo presupuestario esta técnica de análisis y proyecciones del desarrollo económico como base de programación. Como acaba de decir el señor Ministro de Hacienda, si bien el problema del control fiscal es de alta importancia, y hay mucho que hacer en América Latina a este respecto, no es el que nos ocupa en esta reunión. Creo que técnicamente, aunque no en la práctica, este problema ha sido ya superado, pues se sabe lo que debe hacerse. Hay procedimientos universalmente probados en la técnica de control financiera y tal vez lo que aquí falta es un proceso de adaptación a las modalidades administrativas. Es otro ahora nuestro problema: se trata precisamente de ir introduciendo en el análisis del presupuesto aquellas modalidades impuestas por la necesidad de actuar en materia económica en forma sistemática e inteligente para dar al estado un instrumento de análisis de que hoy carece en gran parte.

LA VALIDEZ ECONOMICA DE LAS INVERSIONES

El punto principal en un programa de desarrollo es determinar la justificación, la validez económica de las inversiones. Y aquí el presupuesto del estado tiene una importancia primordial. Como todos sabemos, en América Latina alrededor del 40% de las inversiones totales de la economía se realizan por conducto del Estado y así lo acaba de recordar también el señor Ministro de Hacienda. Esas inversiones tienen una importancia decisiva en el ritmo del desarrollo económico y por lo tanto se justifica que el análisis conducente a un programa de desarrollo dé atención muy preferente a las inversiones estatales.

Hay otros aspectos que considerar desde el punto de vista en que nos hemos colocado. Por un lado, el objetivo que cada inversión persigue: ¿qué problema de orden económico o social está destinada a resolver? ¿qué relación tiene la inversión que se proyecta con el problema que habrá que resolver, dentro de algunos años, en la dinámica de la economía? No me refiero sólo a las inversiones tangibles, a las inversiones en riego, caminos, en obras hidráulicas, en que existe una clara necesidad de relacionar el monto y tipo de inversión con una meta de desarrollo económico; me refiero también a aquellas inversiones que podríamos llamar intangibles y que tienen una importancia fundamental en la vida de la colectividad. Por ejemplo, en el caso de las inversiones en investigación agrícola, tan descuidadas hasta ahora en América Latina, hay que conocer el criterio con que se han de hacer; cuáles son los problemas de crecimiento agrícola que un país tiene por delante a fin de satisfacer las necesidades de la población, de la industria y de la exportación; cómo habrá de encauzarse la investigación agrícola y cuál es la suma total que habrá de invertirse para resolver el problema no sólo de hoy, sino del futuro. Porque en toda inversión que no es para hoy, sino para más adelante, se presenta el problema de previsión, que lleva al Estado a determinar qué es lo que quiere y cuál es la magnitud del problema que ha de resolver. Ya se trate de construcción de escuelas o de preparación de maestros es necesario saber dónde se va y qué alcance tiene el problema y en qué forma se irá resolviendo. Lo mismo podría decirse de otro campo de tanta importancia como la educación de carácter técnico y que va desde la enseñanza superior hasta la formación del obrero calificado. Hay que saber qué necesidades va a tener un país dentro de 5 a 10 años dadas las exigencias de su crecimiento económico. Con todo esto me limito a citar algunos ejemplos.

LOS CRITERIOS DE PRELACION

Hay en el presupuesto grandes posibilidades para mejorar el rendimiento de esas inversiones sociales, para hacerlas responder a esos claros objetivos. Pero no sólo se trata del estudio de cada inversión en sí misma, y los problemas que esa inversión va a solucionar. Hay otro aspecto también de importancia primordial, que es el cotejo de una inversión con otra. Cuáles son los criterios de prelación que el Estado ha de seguir frente a todas sus necesidades; cómo han de combinarse las distintas inversiones frente a la escasez de recursos invertibles; cuáles son los criterios técnicos que el Estado debe poner en juego para determinar qué inversión deberá realizar primero y cuál después; cómo se distribuirán los recursos entre las distintas inversiones. Pero el problema de la prelación no termina allí. En una buena política económica y fiscal se ha de tener criterios objetivos y claros para establecer el orden de prelación no sólo dentro del conjunto de inversiones tangibles o intangibles, sino entre las inversiones públicas y los gastos corrientes del Estado, porque muchas veces hay una clara incompatibilidad entre el deseo de acelerar la inversión y el deseo de satisfacer las necesidades corrientes. Más aún si se toma el conjunto de gastos del Estado, tanto corrientes como de inversión, han de relacionarse estos gastos con la necesidad de inversión de la economía en su conjunto. Cuántas veces hemos visto sufrir la inversión privada por tomarse una cuota exagerada de los recursos invertibles para los gastos públicos corrientes o para inversiones improductivas del Estado. El campo de determinación de las prelaciones es muy extenso y, para dotar al gobierno de los instrumentos que necesita para formarse una clara idea al respecto, tenemos que introducir en el campo presupuestario una técnica de análisis y proyecciones.

LA TECNICA NO ES TODO

Desde luego que el problema no termina allí; sería un tanto ingenuo pensar que con una buena técnica, con un cuadro claro de las necesidades objetivas y de su orden de prelación, el Estado llegara a utilizar racionalmente los recursos disponibles para la mejor realización de una política económica y social. No podríamos dejar de reconocer que la técnica no es todo; en la vida política hay presiones de todo orden que muchas veces podrían malograr las soluciones claramente determinadas por la técnica. Pero tampoco los técnicos podríamos ignorar que muchas veces las soluciones equivocadas no se deben a influencias o presiones, sino a que los hombres políticos que tienen que decidir no han tenido muchas veces por delante una clara solución técnica del problema.

He visto con frecuencia en mi país y en toda América Latina en mis continuos viajes, la perplejidad de ciertos Presidentes y de ciertos Ministros de Hacienda, que deseosos de encontrar una solución inspirada claramente en las necesidades colectivas, carecen, sin embargo, de la información necesaria para formarse una opinión acerca de la política de inversión o de gastos públicos. Es allí donde el técnico tiene una gran función que desarrollar y, sobre todo, en estos tiempos en que vemos que en muchos países se manifiesta el propósito de los hombres políticos - especialmente de los hombres políticos de la nueva generación - de llamar al técnico a una colaboración y a un entendimiento que no habían sido suficientes en tiempos anteriores.

Por lo tanto, el hombre técnico y especialmente el hombre de presupuesto tiene frente a sí una enorme responsabilidad en estos momentos: la de responder a ese deseo de aproximación, a ese deseo de trabajo en común que estamos percibiendo en América Latina.

El político tiene en sus manos la responsabilidad fundamental de la decisión, pero el técnico cuenta también con un instrumento formidable: el de la persuasión. El instrumento de la persuasión, utilizado con objetividad e imparcialidad, cualesquiera que sean nuestros criterios de validez, dará cada vez más fuerza al consejo técnico. Más aún, la persuasión no se limita a la acción del técnico frente a los hombres políticos que han de resolver un problema; tiene que hacerse también en el campo de la opinión pública. El técnico tiene la responsabilidad primordial de traducir su pensamiento, a veces complejo, en términos simples y asequibles a la masa de la opinión pública.

POLITICA ECONOMICA EN ALIANZA CON LA POLITICA SOCIAL

Hay que hacer en esta materia un vasto experimento de tipo democrático en América Latina; hay que lograr que la técnica llegue a la masa. No hay problema de presupuesto o de desarrollo económico - y lo digo a la luz de la propia experiencia - que no pueda traducirse en forma simple y asequible a la opinión pública. Si el técnico sabe exponer con claridad y convicción, podrá desempeñar un enorme papel en la política económica de nuestros países. Para ello debe ponerse en contacto con la masa, con todos los sectores de opinión, desde los sectores patronales hasta los sectores sindicales, que tanto necesitan un esclarecimiento para llegar a comprender el fin de una política económica en alianza indisoluble con la política social.

Más de una vez hemos comprobado cómo han fracasado en América Latina iniciativas de elevada inspiración político-social porque no ha habido una íntima relación entre el fin y los medios, porque no ha habido un instrumento que los hombres políticos bien inspirados pudieran usar para asegurar la compatibilidad entre ciertos objetivos económicos y ciertos objetivos sociales. Por eso, señores, hemos tomado gran interés en este Seminario. Creo que todos ustedes podrán aportar valiosos elementos para esta discusión sobre la base de la experiencia de cada uno de sus países, y creo que ese intercambio de experiencias, la franca discusión de lo que cada uno ha hecho o desearía hacer en sus países, de los obstáculos que existen, etc., podrá ser muy útil. Sean mis palabras finales para desearles una discusión provechosa y fructífera y manifestarles que pueden contar en todo lo que sea necesario con la colaboración más entusiasta de la Secretaría.
