

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL

E/CN.12/BRW.1/L.1/Add.1

12 de marzo de 1959

ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
SEMINARIO DE CLASIFICACION Y ADMINISTRACION
PRESUPUESTARIAS EN SUDAMERICA

13

Patrocinado conjuntamente por la Dirección de Operaciones de Asistencia Técnica (DOAT), la CEPAL, la Dirección de Asuntos Económicos y la División de Administración Pública de las Naciones Unidas
Santiago de Chile, 26 de mayo a 6 de junio de 1959

TEMARIO PROVISIONAL ANOTADO

1. Discurso de apertura
2. Aprobación del temario
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

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 por ciento, 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,

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?

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

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?

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 sólo 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 subfunción determinada? ¿Cómo hay que señalar en una clasificación

/funcional los

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?

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?

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 definitivo, tales como costo por kilómetro de carretera, por hectárea de tierra bonificada, por persona inmunizada contra enfermedades etc.?

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?

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.

9. Aprobación del Informe

/LISTA DE

LISTA DE DOCUMENTOS
(Documentación presentada por la Secretaría)

A. Documentos de Trabajo

Manual para la clasificación de las transacciones del gobierno según su carácter económico y su función (E/CN.12/BRW.1/L.2). El Manual ha sido preparado por la Subdirección Fiscal y Financiera de la Dirección de Asuntos Económicos del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Naciones Unidas, Nueva York. Ediciones preliminares de este documento se sometieron a estudio de los seminarios reunidos en la ciudad de México (1953) y en Bangkok (septiembre de 1955 y 1957). En él se presentan sistemas de clasificación del sector de gobierno general, de las empresas públicas de producción y comercio, y de las instituciones públicas financieras. Además se explica la distinción entre el sector oficial y el sector público de la economía, definido en un sentido más amplio.

El presupuesto como instrumento para la programación del desarrollo económico (E/CN.12/BRW.1/L.3). Preparado por la División de Desarrollo Económico de la CEPAL este documento abriga el propósito de abordar, por una parte, el examen inicial de algunas técnicas que podrían emplear los gobiernos para expresar a través de sus presupuestos la orientación y contenido de los programas de desarrollo, y por otra, estudiar el problema sobre un caso concreto destinado a dar a conocer el estado actual de la técnica presupuestaria en un país del área y mostrar los cambios que deberán introducirse en el futuro en los sistemas presupuestarios con el fin de habilitarlos para ser usados como instrumentos de programación pública. El país elegido para ese estudio ha sido Chile.

Reclasificación de los gastos e ingresos del gobierno en varios países (E/CN.12/BRW.1/L.4). Fué preparado inicialmente por la Subdirección Fiscal y Financiera como documento de trabajo para el Seminario que se reunió en Bangkok en septiembre de 1957. En él se hace un examen general del trabajo de reclasificación efectuado en los países que forman parte de la región de la Comisión Económica para Asia y el Lejano Oriente (CEALO), y también en otras partes del mundo.

Presupuestos de programa y de ejecución (E/CN.12/BRW.1/L.5). Este documento, preparado por la Subdirección Fiscal y Financiera, también fué sometido a consideración del Seminario de Bangkok de 1957. En él se examina en términos generales un concepto moderno de la técnica presupuestaria conocido como "presupuesto de ejecución", que sirve para vincular los gastos con los resultados materiales obtenidos y proyectados.

Situación actual de la contabilidad nacional y su relación con las cuentas del sector público (E/CN.12/BRW.1/L.6). En este documento, que será preparado por la Subdirección Fiscal y Financiera, se

/explicarán los

explicarán los principales usos de las distintas formas de cuentas económicas nacionales, y se ofrecerán ejemplos para explicar la posición que corresponde al sector público dentro del conjunto de la economía.

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 presupuestarias, Bangkok, 1957 (E/CN.11/L.51).